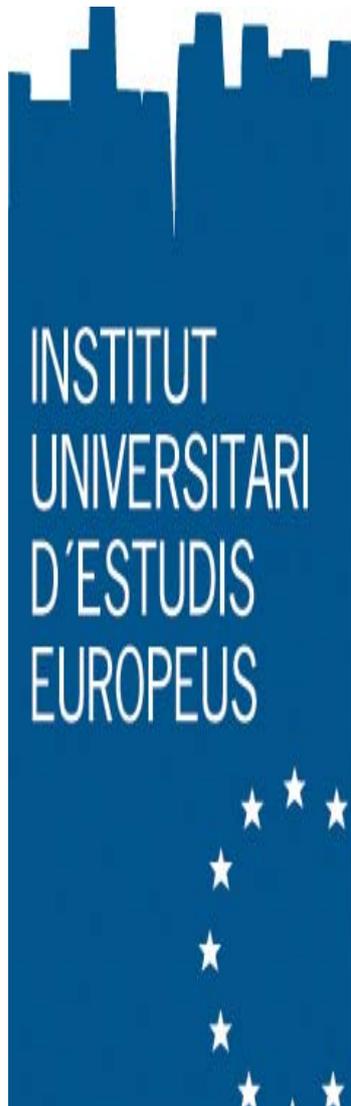


**INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS**

**Seminari: "La cooperació transfronterera a la UE". 1-2 d'octubre 2008.**



*Working Papers On Line (WPOL)*

**La cooperación transfronteriza  
europea en el País Vasco:  
realidades y limitaciones.**

**Francisco Letamendia**

*Professor de Ciència Política, Universidad del País Vasco.*

Universitat Autònoma de Barcelona  
Edifici E-1  
08193 Bellaterra  
Barcelona (Espanya)

## **1. La Política Regional Comunitaria**

Fenómenos mundiales como la globalización de los mercados han acelerado en todos los Estados occidentales la diversificación de la regulación en sus escalas global, estatal y regional/local, así como los procesos políticos de distribución territorial del poder. La construcción europea ha convertido por su parte a las regiones políticas resultantes en miembros de un sistema internacional mixto de actores, en el que regiones, Estados y autoridades comunitarias juegan en una arena de geometría variable y se implican en relaciones de colaboración o conflicto. En lo que respecta a las relaciones inter-regionales, el dominio privilegiado de esta cooperación es el transfronterizo.

La cooperación inter-regional y transfronteriza está condicionada en todo caso por las contradicciones existentes en el seno de la Política Regional Comunitaria, y por las actitudes al respecto –con frecuencia recelosas– de los Estados. Contradicción entre la impulsión de las regiones y el protagonismo de los Estados; entre las exigencias de la creación de un área de libre comercio y el modelo deseable de una Europa socialmente solidaria y guiada por el desarrollo sostenible; entre la lógica económica de la desaparición de fronteras al servicio de la cuádruple libre circulación de servicios, mercancías, capital y personas, y las prerrogativas de los Estados soberanos, que no han renunciado en algunos casos a una visión en la que las fronteras siguen siendo instrumentos de control y de seguridad.

Debe añadirse a ello el muy distinto nivel de consistencia política de las regiones europeas. El mapa del poder regional en la Europa comunitaria no tiene nada en efecto de homogéneo. El poder político se ha territorializado, pero de modo fragmentado y disperso; aunque algunas nacionalidades históricas destacan por encima de la media, en la mayoría de los espacios políticos no puede hablarse de poder regional. En efecto, a excepción de Alemania, Bélgica, Estado español y las naciones históricas escocesa y galesa, las regiones tienen gobiernos electivos débiles, y sufren de un insuficiente nivel de autonomía, de recursos y de legitimidad. Y es que, finalmente, la construcción comunitaria ha modificado, pero no disuelto, el Estado-Nación.

La Política Regional, inexistente en los momentos iniciales de la Comunidad, conoció un rápido avance a partir de comienzos de los años 70. Los dos fondos estructurales iniciales, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Fondo

Social Europeo (FSE) se reformaron en 1972 para ajustarlos a fines de política regional; sobre todo, en 1975, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La fuerte intervención inicial de los Estados en el FEDER (su Comité estaba compuesto por funcionarios designados por los Estados y por la Comisión, y sus presupuestos se destinaban a proyectos previamente decididos por los Estados miembros), fue siendo corregida en los años sucesivos. En 1979 se creó una sección fuera de cuota, el 5% del total, que podía ser distribuida por la Comisión al margen de los Estados. La reforma de 1984 supuso el inicio de la Política Regional de la CEE.

El Acta Unica Europea de julio de 1987 dispuso, a fin de poner en pie el Mercado Unico Europeo, la cuádruple libre circulación de bienes y servicios, de capital y de personas para enero de 1993. El Acta Unica transformó decisivamente la Política Regional Comunitaria, la cual se propuso alcanzar la Cohesión Económica y Social necesaria para conseguir el Mercado Unico, dándose como objetivo el de reducir las diferencias interregionales. Se decidió así concentrar la acción coordinada de los tres fondos estructurales, FEDER, FEOGA, FSE, en cinco objetivos prioritarios regionales.

La lógica económica del Mercado Común Europeo que surgió como fruto del Acta Unica Europea llevó a las instituciones comunitarias a distinguir tres niveles concéntricos de unidades territoriales, los NUTS 1, 2 y 3 (Nomenclatura de las Unidades Territoriales), que enmarcaban los distintos ámbitos de intervención económica de la CEE en las regiones menos desarrolladas, en las áreas industriales en declive y en las áreas rurales susceptibles de apoyo. Los NUTS 2 se corresponden con las Regiones básicas, tales como las Comunidades Autónomas en España. Los NUTS 1 son las grandes macro-regiones socio-económicas que agrupan varias regiones, el nivel al que se analizan las consecuencias de procesos tales como el de la unión aduanera. Los NUTS 3, (provincias en el Estado español, Kreise en Alemania, Departamentos en Francia), permiten diagnósticos puntuales sobre ciertas acciones regionales. Los criterios seguidos para tal clasificación fueron de todos modos más económicos que históricos, culturales, jurídicos o políticos. Sin embargo, la cooperación transfronteriza promovida por la CEE proyectó un cuarto nivel más amplio no contemplado oficialmente, el de la "Euro-región" trans-estatal, que resultaría de la asociación, a través de las fronteras, de varios NUTS 1 o NUTS 2, el cual escapaba al control estricto de los Estados.

Según lo dispuesto en el Tratado de Maastricht de 1992 se procedió en 1993 a una reforma global de los Fondos. El objetivo 1 perseguía la promoción de las regiones

atrasadas, esto es, aquellas cuyo PIB era inferior al 75% de la media comunitaria. El objetivo 2 promovía la reconversión de las regiones en declive industrial. Los objetivos 3 y 4 ofrecían ayudas a los desempleados de larga duración y a los jóvenes parados, favoreciendo la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales. El objetivo 5 promovía la adaptación de las estructuras agrícolas y el desarrollo rural. Se creaba un nuevo objetivo, el 6, que promovía el desarrollo y ajuste estructural de las regiones de muy baja densidad de población.

El reconocimiento del hecho regional en la reforma de 1993 formaba un paquete, el cual, junto a la reforma de los Fondos y la introducción del objetivo 6, incluía el reconocimiento del principio de subsidiariedad, que debía aplicarse también a las regiones; el principio de participación de las regiones en la Política Regional Comunitaria; y la creación del Comité de las Regiones.

Las reformas de 1993 destacaron el hecho fronterizo. Tras modificar su reglamento, el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), se propuso apoyar estudios o planes piloto de desarrollo regional, en especial cuando el desarrollo implicaba relaciones transfronterizas de los Estados miembros.

A través de sus reformas sucesivas, la política regional se convirtió en los años noventa en una política de acción estructural. Los Fondos Estructurales tenían tres componentes. La parte del león se la llevaban las iniciativas nacionales, que obtenían el 90% de los Fondos. Éstas, elaboradas por los Estados miembros sobre la base de sus Planes de Desarrollo, se vinculaban con el desarrollo de sus regiones, pero no con la comunicación internacional de las mismas. Tal comunicación se ligaba a los otros dos componentes: a las iniciativas comunitarias, que obtenían el 9% de los Fondos, y a las acciones innovadoras y proyectos piloto, con un 1% del mismo. Fueron las iniciativas comunitarias las que a través de Interreg posibilitaron el desarrollo de la cooperación transfronteriza; la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa, ARFE, creada en 1971, tuvo una influencia innegable en los sucesivos programas Interreg.

## **2. Cooperación transfronteriza y Euro-Regiones**

La ARFE atribuye a la Cooperación Transfronteriza 4 tipos de valores:

-un valor político: contribución a la integración europea y a los principios de la UE: subsidiariedad, cohesión, partenariado, cofinanciación del desarrollo territorial...

-un valor institucional: implicación de los actores públicos, puesta en común de intereses y recursos de cara a los objetivos comunes...

-un valor socio-económico: movilización endógena a través de la participación de los actores económicos y sociales (empresas, sindicatos, grupos ecologistas) en las políticas de desarrollo, y en la mejora de la planificación territorial e infraestructura de transportes

-un valor socio-cultural: visión general de la región transfronteriza, formación de redes de expertos universitarios, divulgación del patrimonio histórico, conocimiento de las lenguas respectivas...

En la Unión Europea existen muchas formas de CTr; pero la que mejor vehicula los valores citados es la de la Euro-región. Sus elementos fundamentales son los principios de partenariado y subsidiariedad; la existencia de una estrategia transfronteriza; una estructura común a nivel local y regional; y la participación de los actores privados y de la sociedad civil.

El partenariado tiene una dimensión vertical y otra horizontal. En base a la primera, los Estados miembros y los órganos estatales, regionales y locales deben colaborar con la Comisión de cara a la ejecución de las medidas comunitarias, a través de estructuras complementarias y libres de espíritu de competencia, con mecanismos de cooperación a todos los niveles.

El partenariado horizontal se refiere a la relación entre los interlocutores a ambos lados de la frontera: deben establecerse criterios de paridad y superar los obstáculos relacionados con las fuentes de financiación y las diferencias entre administraciones. Estas relaciones necesitan estructuras transfronterizas comunes dotadas de permanencia y con capacidad de decisión: lo que no requiere, en todo caso, el requisito previo de la armonización de competencias y estructuras a ambos lados de las fronteras, casi siempre imposible de conseguir a corto plazo.

La Comisión Europea ha actuado como emprendedor político gracias a la relativa facilidad con la que puede moverse entre los distintos niveles de gobierno, formulando estrategias alternativas y organizando coaliciones de actores, a veces sin el consentimiento explícito de los Estados miembros (Perkmann, 2002; Morata, 2004). Interreg, por ejemplo,

ha sido un poderoso acicate para la creación de redes transnacionales. Gracias a estas iniciativas, las regiones han adquirido un papel más relevante tanto en la escena europea como en los ámbitos estatales de toma de decisiones. Hoy en día, las regiones interactúan con los órganos de la UE a fin de obtener recursos de las políticas redistributivas y promover sus intereses.

Ello ha promovido una gobernanza multi-nivel: esto es, el Estado se ha transformado al incrementarse la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal y sub-estatal), y al incluir a los actores privados en su toma de decisiones. Lo que implica un modelo de relaciones inspirado en el establecimiento de relaciones recíprocas y en el principio del consenso, más que en el de la jerarquía. Mientras que el Estado-Nación se basaba en una autoridad formal y en poderes legalmente definidos, la gobernanza se basa en procesos plurales de toma de decisiones y en el intercambio de recursos entre los principales actores.

El principio de subsidiariedad se integra así en la gobernanza multinivel de la UE, al implicar un reforzamiento de los entes locales y regionales como niveles administrativos apropiados para la Cooperación Transfronteriza. El principio de la red se relaciona con la gobernanza a través de la participación e implicación de los actores privados y de la sociedad civil.

En la UE hay muchas formas de CTr; pero la que mejor incorpora los principios de partenariado vertical y horizontal, subsidiariedad y puesta en red que basan la gobernanza multi-nivel es la Euro-Región. El Parlamento Europeo definía así sus elementos en 2004:

- estructuras compuestas por colectividades regionales y locales a uno y otro lado de la frontera

- existencia de un secretariado permanente y de un equipo técnico y financiero con recursos propios

- la cooperación se basa en una estrategia elaborada conjuntamente

- es una plataforma de relación transfronteriza entre ciudadanos, políticos, instituciones, fuerzas económicas, agentes sociales y culturales...

- las decisiones se aplican según los procedimientos en vigor a cada lado de la frontera, evitando los conflictos sobre competencias y estructuras

- los contenidos de la cooperación se definen desde los intereses comunes

- estas plataformas sirven especialmente para preparar y/o aplicar programas y proyectos contenidos en las iniciativas comunitarias Interreg

Las Euroregiones no son en todo caso un nuevo nivel de gobierno local y regional, sino un espacio de intercambio entre actores públicos y privados<sup>1</sup>. Han tenido un papel determinante en la ejecución de los programas Interreg, habiéndose creado la mayoría de ellas a partir de este programa. La Comisión Europea prefiere la Euroregiones para la implementación de Interreg, al adaptarse mejor su estructura a la estrategia de la Comisión Europea de supresión de los obstáculos transfronterizos; las Comunidades de Trabajo suelen tener en cambio problemas de coordinación debido a su estructura más rígida y a su superior ámbito geográfico. El hecho de que sea la Comunidad de Trabajo de los Pirineos la que implemente Interreg en este ámbito debe pues considerarse una anomalía debida a la inexistencia en sus inicios de toda otra forma de cooperación transfronteriza en la zona pirenaica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La EuroRegió Pirineus-Mediterrània, constituïda en octubre de 2004 por los presidentes de las CCAA de Cataluña, Aragón y Baleares en España y de las Regiones Languedoc-Rosellón y Midi-Pyrénées en Francia, responde a estas características. Su finalidad es impulsar el desarrollo estratégico en las áreas de transportes, infraestructuras, transferencia tecnológica, promoción empresarial y medio-ambiente. Su estructura, compleja y basada en el principio de la gobernanza, está formada por la Trobada del Presidents, la cual aprueba el informe Anual y las Directrices Anuales de Actuación; la Presidencia de Turno, que representa a la EPM; el Grupo de Coordinación, formado por dos representantes de cada una de las CCAA y Regiones; la Secretaria, que da apoyo al GC; la Coordinación Europea, que coordina las representaciones de las 5 regiones en Bruselas y define las estrategias de la EPM como grupo de interés; y los Enlaces Regionales, que dependen de cada CCAA o Región.

<sup>2</sup> La Comunidad de Trabajo de los Pirineos es una organización de CTr fundada en 1983 por 8 miembros: el Estado de Andorra, 3 regiones francesas (Aquitania, Languedoc-Rosellón, Midi-Pyrénées), y 4 CCAA (País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña). Tiene 4 Comisiones de Trabajo, Infraestructura y Comunicaciones, Formación y Desarrollo Tecnológico, Cultura, Formación y Deportes, y Desarrollo Sostenible; sus resultados han sido más bien modestos durante más de dos décadas. La Presidencia la asumen sus miembros por orden alfabético, por períodos de 2 años. Ha sido competente en el ámbito de Interreg hasta 2006: el miembro que ostentaba la Presidencia de turno era designado la Autoridad de Gestión encargada de la elaboración y ejecución del Documento de Programación Unica (DPU) de los programas Interreg A.

La CTP experimentó una cierta revitalización cuando a iniciativa del Lehendakari del Gobierno Vasco, quien ostentó la Presidencia rotativa durante el bienio 2006-2007, se creó el Consorcio de la CTP formado por la CCAA españolas y las Regiones francesas de la CTP (no así por Andorra, debido a su condición de Estado, que ha quedado asociada al Consorcio), entidad con personalidad jurídica dotada de capacidad de interlocución ante los Gobiernos español y francés así como ante la UE. Es la primera organización europea de carácter interregional que gestiona un Programa Interreg, el correspondiente al período 2007-2013

La creación en 2006 de la estructura más flexible del Consorcio de la CTP, que incluye en sus competencias la gestión del programa Interreg, debe considerarse un intento de solución –parcial- a esta problemática.

### **3. Los programas INTERREG Pirineos I, II y III A en el País Vasco**

El programa comunitario Interreg se dio por finalidad ayudar a las zonas fronterizas a contribuir a la creación de un mercado único dentro del marco de la cohesión económica y social. El programa Interreg fue el instrumento mediante el cual la Comisión Europea pretendía aportar cohesión a las regiones fronterizas y ayudarles a superar su perifericidad. Mediante este programa, los órganos comunitarios se proponían promover redes de cooperación en ambos lados de las fronteras, establecer lazos entre estas redes y otras más amplias, y explorar sus posibilidades de cooperación con países exteriores al ámbito comunitario.

-Interreg I, que se extendió de 1989 a 1993, se dio por objetivo preparar a las regiones fronterizas a la lógica de la “Europa sin fronteras”. Su dinámica se relacionaba con el desarrollo de las regiones periféricas, la reconversión industrial y el desarrollo rural. Interreg 2, vigente de 1994 a 1999, se comprometió a desarrollar un mayor abanico de medidas: educación, salud, ordenación territorial, complementación con las redes europeas... Hubo una voluntad de incorporación del principio del desarrollo sostenible a los Fondos Estructurales. Interreg 3, vigente de 2000 a 2006, se ha dado a sí mismo un objetivo más vinculado al desarrollo social.

Interreg IV, que se desarrollará de 2007 a 2013, se beneficiará de la orientación anunciada por la Comisión Europea, la cual ha propuesto la Cooperación Interterritorial como nuevo objetivo de los Fondos Estructurales y la creación consiguiente de Agrupaciones Europeas de Cooperación Transfronteriza. Esta orientación venía prefigurada en el 2º Informe sobre Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea, de 2003, el cual proclamaba la cooperación territorial y transnacional como prioridad de la UE a fin de disminuir las disparidades económicas y sociales derivadas de la persistencia de las fronteras estatales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Interreg es la principal iniciativa comunitaria relacionada con lo inter-regional y lo transfronterizo, pero no la única: otras iniciativas, de las que menciono aquí solo una selección de ellas –LEADER, NOW,

Uno de los 31 programas aprobados por la Comisión en el programa Interreg I (1989-1993) fue el presentado conjuntamente por España y Francia para las provincias –o en su caso territorios- transfronterizos pirenaicos: en el caso del Estado español, Gipuzkoa, Navarra, Huesca, Lérida y Girona; en el francés, los departamentos Pyrenées-Atlantiques, Hautes Pyrenées, Haute Garonne y Pyrenées Orientales. Durante los tres primeros programas Interreg, cuando la Autoridad de Gestión fue francesa, la implementación del programa fue encomendada a las prefecturas departamentales, no a las regiones francesas. Las unidades territoriales básicas contempladas por los sucesivos programas Interreg Pirineos siguieron siendo los NUTS 3 (Provincias, Departamentos, etc..).

En todo caso, la relación de fuerzas entre Estados y regiones y la distribución territorial del poder, variable en cada caso, ha pesado, no sólo en los programas considerados globalmente, sino también en la actitud de cada uno de los Estados asociados a los programas concretos. Mientras que Francia ha elaborado su parte del programa Interreg desde la administración central, en el Estado español se han asociado a su formulación las Comunidades Autónomas implicadas en el mismo.

El programa **Interreg Pirineos I** dio prioridad a la superación de las barreras geográficas naturales; se proponía combatir la perifericidad de estas regiones y su carácter de lugar de paso. En el País Vasco, la iniciativa Interreg 1 (1991-1993) se dio como objetivo apoyar la diversificación de la actividad económica en un área afectada por la desaparición de las aduanas.

Las cuatro medidas contempladas fueron la creación del Centro Integral de Transportes ZAISA; el saneamiento de las aguas de la Bahía de Txingudi; la planificación estratégica transfronteriza; y el lanzamiento de los proyectos de cooperación bilateral Euskadi-Aquitania. ZAISA obtuvo una financiación de 250 millones ptas., 50% aportados por FEDER, y el resto a partes iguales entre el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de Irún. La planificación estratégica transfronteriza fue financiada con 59,10 millones de ptas., de los que la mitad fue aportada por el FEDER y la otra mitad, por el Gobierno Vasco, con un 8.5%, por la Diputación de Guipúzcoa, con un 34,7%, y por el Ayuntamiento de Irún, con un 56.8%. La cooperación bilateral Euskadi-Aquitania obtuvo una financiación de 137,50 millones de ptas., aportados a partes iguales

---

ADAPT, URBAN, Regis II- se vinculan a objetivos tales como el desarrollo rural, el cambio industrial, la pesca, la política urbana, las regiones ultraperiféricas...

por el FEDER y el Gobierno Vasco. Finalmente, el saneamiento de las aguas de la Bahía de Txingudi consiguió una financiación de 100,00 millones de ptas, la mitad aportados por el FEDER, y la otra mitad por el Ayuntamiento de Irun, con un 80%, y el de Hondarribia, con un 20%.

**PROGRAMA INTERREG PIRINEOS I A/PAIS VASCO (millones ptas)**

	1991-1992		1993		TOTAL		Administraciones responsables	Grado responsabilidad (ayuda FEDER)
	Inversión total	Ayuda FEDER	Inversión total	Ayuda FEDER	Inversión total	Ayuda FEDER		
MEDIDA 1	420,00	210,00	80,40	40,20	500,40	250,20		
Centro integral transportes ZAISA 1ª FASE	250,00	125,00	-	-	250,00	125,00	Gobierno Vasco D. Foral Gipuzkoa Ayuntamiento Irún	33.3% (41,625) 33.3% (41,625) 33.4% (41,750)
Planificación estratégica transfronteriza	43,10	21,55	16,00	8,00	59,10	29,55	Gobierno Vasco D. F. Guipúzcoa Ayuntamiento Irún	8.5% (2,50) 34.7% (10,25) 56.8% (16,80)
Cooperación bilateral Euskadi-Aquitania	100,000	50,00	37,5	18,75	137,500	68,75	Gobierno Vasco	100.0 (68,75)
Acciones conjuntas en Medida 1 CTP	26,90	13,45	26,90	13,45	53,80	26,90	Gobierno Vasco Ayto Irún Ayto Hondarribia	100% (26.90) 80% (40.00) 20% (10.00)
MEDIDA 2	100,00	50,00			100,00	50,00		
Saneamiento aguas Bahía Txingudi	100,00	50,00	-	-	100,00	50,00	Ayuntamiento Irún Ayuntamiento Hondarribia	80.0% (40,00) 20.0% (10,00)
Total	520,00 3,123 M €	260,00 1,562 M €	80,40 0,483 M €	40,20 0,241 M €	600,40 3,608 M €	300,20 1,804 M €		

Fuente: Secretaría de Acción Exterior del Gobierno Vasco  
(1 €= 166,386 ptas.  
M €=millón de euros)

**-Interreg II**, vigente de 1994 a 1999, se dividió en tres capítulos, de los que el primero, Interreg A, tenía carácter transfronterizo. Se especificaban en él la siguientes medidas elegibles: apoyo a las PYMES; turismo y agro-turismo; agua y energía; desarrollo rural; problemática de empleo derivada de la desaparición de las fronteras, esto es, las aduanas; formación de redes de relaciones económicas y sociales transfronterizas, incluyendo las lingüísticas; mejora de las infraestructuras de transporte, enseñanza; cultura y sanidad; afirmación de los problemas derivados de los distintos sistemas jurídicos y administrativos, así como de las diversas lenguas; planificación transfronteriza urbana... Interreg 2 A obtuvo en el País Vasco una inversión de 15,229 millones de ecus

(antecedentes del euro) de los que 4,859 millones fueron aportados por la Unión Europea, 4,741 por las administraciones vascas, 0,118 por las administraciones centrales, y 5,571 por el sector privado.

El marco vasco comprendía tres sub-programas:

1-. El desarrollo de la actividad económica en el marco transfronterizo, financiado con 3 millones de ecus, aportados a partes iguales, de un millón de ecus, por la administración vasca, el FEOGA, y el sector privado.

2-. El objetivo del fortalecimiento de la identidad del territorio mediante la puesta a punto de estructuras de cooperación, el cual fue financiado con 9,923 millones de ecus, de los que 2,756 aportaba la administración vasca, una cantidad igual el FEDER, y 4,411 millones, el sector privado. Este sub-programa comprendía tres medidas:

-el Fondo de Cooperación Euskadi-Aquitania, financiado con 8,823 millones de ecus (de los que la Administración Vasca y el FEDER aportaba cada uno 2,206, y el sector privado el otro 50%, 4,411 millones de ecus)

-Eusko-Ikaskuntza, con 0,550 millones de ecus (aportados a partes iguales por la Administración Vasca y el FEDER)

-y la cooperación transfronteriza en el marco de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, financiada con 0,550 millones de ecus (aportados también a partes iguales por la Administración Vasca y el FEDER).

3-. La mejora de la permeabilidad de los Pirineos debía concretarse en la circulación de la información y las personas, y en el desarrollo de los equipamientos transfronterizos. Este sub-programa era financiado con 2,140 millones de ecus (de los que la administración Vasca y el FEDER aportaban 0,985 millones de ecus cada uno y el sector privado 0,170 millones de ecus). Esta cantidad financiaba:

-la Conurbación Bayona-San Sebastián con 1,730 millones de ecus (de los que la Administración vasca y el FEDER aportaban 0,795 millones cada uno, y el sector privado 0,140)

-y el Euro-distrito Irún, Hondarribia, Hendaia, financiado con 0,410 millones (de los que la Administración vasca y el FEDER aportaba cada uno 0,190 millones, y el sector privado, 0,030).

**PROGRAMA INTERREG II A PIRINEOS/PAÍS VASCO 1994-1999**  
(millones de ecus -futuros €-).

SUBPROGRAMAS/MEDIDAS	COSTE TOTAL	Total	Admón. Central	admón. Vasca	FEDER	FEOGA	SECTOR PRIVADO
1. Diversificar, desarrollar y valorizar la actividad económica en un marco transfronterizo.  Medida 1: Diversificación de la actividad agrícola, bosques, ganadería, gestión zona rural:  Acción 1.1.1 Sanidad y producción animal Acción 1.1.2 Calidad y comercialización de productos agrarios Acción 1.1.3 Desarrollo rural y pymes agroalimentarias Acción 1.1.4 Medio natural y agroalimentario Acción 1.1.5 Valoración de recursos humanos	3,000   0,626 0,625 1,313 0,250 0,186	2,000   0,626 0,438 0,500 0,250 0,186	-   - - - - -	1,000   0,313 0,219 0,250 0,125 0,093	-   - - - - -	1,000   0,313 0,219 0,250 0,125 0,093	1,000   - 0,187 0,813 - -
2. Fortalecimiento de la identidad del territorio mediante el desarrollo de las estructuras de cooperación y la movilización de las capacidades:  Medida 3: Fortalecimiento de la identidad del territorio  Acción 2.3.1 Fondo de cooperación Euskadi-Aquitania Acción 2.3.2 Eusko-Ikaskuntza Acción 2.3.2 Acciones de cooperación transfronteriza en el marco de la CTP	9,923   8,823 0,550 0,550	5,512   4,412 0,550 0,550	-   - - -	2,756   2,206 0,275 0,275	2,756   2,206 0,275 0,275	-   - - -	4,411   4,411 - -
3. Mejorar la permeabilidad de los Pirineos: la circulación de la información y de las personas, la realización de equipamientos transfronterizos:  Acción 3.1 Conurbación Bayona-San Sebastián Acción 3.2 Eurodistrito Irún-Hondarribia-Hendaya	2,140  1,730 0,410	1,970  1,590 0,380	-  - -	0,985  0,795 0,190	0,985  0,795 0,190	-  - -	0,170  0,140 0,030
<b>TOTAL</b>	<b>15,063</b>	<b>9,482</b>	<b>-</b>	<b>4,471</b>	<b>3,741</b>	<b>1,000</b>	<b>5,581</b>

-El objetivo global de **Interreg III** (2000 a 2006) ha sido el de intensificar la cooperación a ambos lados de las fronteras, a fin de fomentar el desarrollo equilibrado y la integración del territorio europeo. Interreg 3 ha puesto énfasis en el asociacionismo y en el enfoque de “abajo a arriba”; y, añadido a las labores de Interreg 2, la cooperación entre regiones no contiguas, efecto inducido por la ampliación de las fronteras comunitarias hacia el Este. De las tres vertientes de cooperación, la transfronteriza, la transnacional y la interregional, la primera, la vertiente A, ha concentrado del 50 al 80% de los recursos.

La vertiente transfronteriza presentaba en los Pirineos el mismo problema que en los programas anteriores, pues seguía funcionando en base al nivel NUTS 3 (el de las

provincias, departamentos...), postergando por tanto a las regiones. El programa de Interreg 3A de cooperación transfronteriza en los Pirineos comprendió tres ejes:

- 1-. Estructuración y potenciación de las zonas transfronterizas
- 2-. Desarrollo de las actividades empresariales y del empleo
- 3-. Promoción de sociedades abiertas y solidarias.

La financiación total del programa Interreg Pirineos III ha sido de 168,600 millones de euros, 43,82 millones para el eje 1, 92, 76 millones para el eje 2, y 35,28 millones para el eje 3, de los que la UE aporta el 50%, 84,300 millones. De éstos, 51,500 millones han correspondido a España, y 33,200 a Francia.

Los proyectos en los que la Comunidad Autónoma Vasca ha participado han recibido 7,200 millones €, un 14% del total asignado a la parte española, como viene ocurriendo desde el primer programa Interreg. En este tercer programa, ni el Gobierno Vasco ni ninguno de sus Departamentos ha participado como socio; su acción ha sido la de instruir los proyectos, evaluar su valor añadido transfronterizo y participar en los Comités de Preprogramación y Programación.

La participación de las redes vascas en Interreg III A ha sido la siguiente:

\*Eurociudad vasca Bayona-San Sebastián:

- Plan de gestión de los residuos domésticos de la zona: 61.000 €(FEDER, 20.000 €)
- Estudio de las infraestructuras de la Eurociudad Vasca: 152.000 €(FEDER, 56.000 €)
- Unidad didáctica Eurociudad Vasca: 27.000 €(FEDER, 5.500 €)
- Guía de servicios deportivos: 11.000 €(FEDER, 5.5000 €)
- Congresos transfronterizos: 187.000 €(FEDER, 93.5000 €)

\*Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi:

- Revalorización del patrimonio cultural Bidasoa- Txingudi: 213.428 €(FEDER 50%, CTF 36%, Dep. Pirineos Atlánticos 7%, Región Aquitana 7%)
- Destino Bidasoa (2004-2006): Mejora de la oferta turística de calidad: 3,800 millones € (1,900 millones € FEDER, 660.000 € Ayuntamiento Irún, 590.170 € Ayuntamiento Hondarribia, 286.050 € Bidasoa Activa, 363.270 € Ayuntamiento Hendaya)
- Bidasoa Activa:
  - Formación y empleo on-line, 900.000 €
  - Red de acción local a favor del empleo y desarrollo de recursos (1,500 millones €)

**Interreg IV** (o Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia en el marco del nuevo objetivo de la Cooperación Interterritorial), gestionado, como se ha dicho, por el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, tiene un presupuesto de 222 millones € para el período 2007-2013, y desarrollará aproximadamente unos 500 proyectos durante su período de vigencia. No es posible desglosar al día de hoy el presupuesto correspondiente a los proyectos que conciernen a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Si se mantiene el porcentaje del 15% sobre el total, el presupuesto de los proyectos vascos rondaría los 33 millones €

#### **4. El Marco legal de la Cooperación Transfronteriza: el Convenio Marco de 1980 y el Tratado de Baiona de 1995**

El recelo de los Estados a legitimar las relaciones internacionales de sus entes subestatales, en las que ven una amenaza a su soberanía, ha sido un obstáculo para consolidar un marco legal estable de cooperación inter-regional y transfronteriza europea. De hecho, el Convenio Marco que rige desde 1980 esta cooperación tiene un origen extracomunitario, pues fue impulsado por el Consejo de Europa. Este Convenio Marco sobre cooperación, que implementaba una resolución del Consejo de Europa de 1974 sobre el tema, venía a llenar una laguna en la que sólo tenían existencia jurídica las relaciones bilaterales entre Estados. El Convenio consideraba la cooperación transfronteriza una prolongación de la política territorial interna de los Estados; y daba cobertura jurídica a las relaciones de las comunidades transfronterizas en materias comunes tales como desarrollo, medio ambiente, infraestructuras, siniestros...

Pero subsistía la primacía de los Estados, los cuales determinaban cuáles eran las autoridades regionales y locales competentes para contratar. La ausencia de reconocimiento auténtico del derecho de las colectividades locales a participar en las relaciones transfronterizas provocó el fracaso del Convenio, bajo cuya cobertura sólo se firmaron tres acuerdos.

El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, fruto de una larga maduración comenzada en 1989, e impulsado, sin duda, por la firma previa del Protocolo Adicional del Convenio Marco también en 1995, se propuso suplir las carencias de este convenio y de las respectivas legislaciones estatales. Los entes legitimados para cooperar eran, por parte española, las cuatro Comunidades Autónomas pirenaicas, así como sus territorios forales, municipios y comarcas; por parte francesa, las tres regiones del Pirineo y sus

departamentos, municipios y agrupaciones. Las entidades no tenían que ser contiguas ni transfronterizas.

Se recogieron expresamente en el Tratado de Bayona dos figuras del derecho francés y una del español. Las dos francesas eran, por una parte, la GIP, Agrupación de Interés Público, que establecía la cooperación de los entes de derecho público sin ánimo de lucro en materia de educación, acción sindical y social. Esta figura ha sido asumida por el Observatorio Transfronterizo de la Euro-Ciudad Vasca Bayona-San Sebastián. La segunda figura francesa era la Sociedad de Economía Mixta Local, formada por entes públicos y por sociedades privadas al servicio del interés público, la cual sólo se ha aplicado en un caso.

La tercera figura era española, el Consorcio: cooperación administrativa de geometría variable entre entes locales, regionales y estatales, la cual admitía múltiples combinaciones, pues abarcaba la cooperación con entes privados sin ánimo de lucro y con interés público. El único organismo que se ha acogido a esta figura ha sido el conformado por los municipios de Irún, Hondarribia y Hendaia.

## **5. La cooperación Euskadi-Aquitania-Navarra: Protocolos de Colaboración**

La cooperación Euskadi-Aquitania<sup>4</sup>, enmarcada en el ámbito virtual del Arco Atlántico, es la historia de una asimetría; la historia de las relaciones tri- o bi-laterales con Navarra, por su parte, la de un Guadiana que tras nacer se sumerge bajo tierra, al vaivén de los desencuentros políticos. Las experiencias de cooperación han sido fruto en todo caso del impulso de la política regional comunitaria en su vertiente transfronteriza que tiene lugar desde finales de los años 80.

---

<sup>4</sup> La Región Aquitana está formada por estos cinco departamentos: la Gironda (en la que se encuentra Burdeos) el más poblado, con 1.400.000 habitantes; Pirineos Atlánticos (que comprende el País Vasco Norte y el Béarn, con capital en Pau; ), con 555.000 habitantes; Dordoña con 377.000 habitantes; Lot-y-Garona, y las Landas, con 300.000 habitantes cada uno. Su extensión es de 41.309 kilómetros cuadrados. (La población vasca de los Pirineos Atlánticos es de 250.000 habitantes, y su extensión de 2.962 kilómetros cuadrados).

La población de la CAV es en los años 90 de 2.159.000 personas, 1.184.000 en Bizkaia, 697.000 en Gipuzkoa y 278.000 en Álava, y su extensión de 7.261 kilómetros cuadrados. Los habitantes de Navarra son 523.000, y su extensión, 10.421 kilómetros cuadrados.

Mientras que la cooperación interregional vasca mira al norte, en dirección a Aquitania, ésta última es una región compás que diversifica sus relaciones de cooperación en varias direcciones. El asociacionismo interregional francés presenta en efecto un claro color pirenaico-mediterráneo. Así como para la Comunidad Autónoma Vasca el Arco Atlántico es su eje primordial de actuación, Aquitania se encuentra a caballo entre su vocación atlántica y una proyección oriental que le enlazaría a través de los Pirineos con el Mediterráneo<sup>5</sup>.

Pero no es éste el único eje de asimetría. Hay que añadirle las asimetrías económicas, y las políticas. Los muy distintos niveles de competencias y de capacidad financiera entre las Comunidades Autónomas vasca y navarra por una parte y Aquitania por otra, generan asimetrías en las posibilidades de colaboración. En 1989, año de la firma del protocolo de colaboración, el presupuesto del Gobierno Vasco ascendía a 380 mil millones de pesetas, mientras que el del Consejo General de Aquitania era de 34,3 mil millones de pesetas, no llegando pues a la décima parte del primero.

Mientras que en España las políticas públicas deben implementarse a través de las CCAA, y la autonomía de los entes locales está supeditada a la legislación del Estado

---

<sup>5</sup> La debilidad y excentricidad del Arco Atlántico como eje generador de externalidades positivas, si se le compara con el Eje Lotharingio, o dorsal central europea, y también con el Arco Mediterráneo, es otra de las flaquezas de esta cooperación transfronteriza.

El Arco Atlántico, una de las cuatro subcomisiones de la Comisión de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) creada en 1973, debe su impulsión en 1990 a Guichard, "gran notable" de la región francesa del Pays de Loire, quien proyectó la formación de un gran espacio atlántico de Gales a Andalucía que haría de contrapeso al eje central Londres-Milán. Sus objetivos consisten en la impulsión de una política transnacional europea y de una acción inter-regional, así como en la formación de un grupo de presión ad hoc en el Parlamento de Estrasburgo. Euskadi-Aquitania parece llamada a cumplir la función de Euro-región bisagra en el ángulo del Arco Atlántico formado por el Golfo de Bizkaia.

Pero la Comunidad Atlántica no descansa ni en la homogeneidad cultural de sus regiones ni en su unidad económica, siendo su único rasgo común la presencia del océano; los flujos económicos son limitados, y mientras que unas regiones se desarrollan, otras se degradan. Las redes de acción colectiva están diversificadas: Aquitania mira, como se ha dicho, no sólo a la fachada atlántica -el proyecto Compostela une las regiones oceánicas de Francia, España y Portugal- sino también al Gran Sur francés y a sus relaciones con el Midi. Mientras que en España el poder de las Comunidades Autónomas es fuerte -comparativamente- frente al de los otros actores territoriales, las regiones atlánticas de Francia sufren -como las demás- la competencia de los Departamentos y de las grandes ciudades.

central y de las CCAA, en Francia, los tres niveles de descentralización, regiones, departamentos y comunas (municipios) se solapan entre sí. El Estado controla además los tres niveles a través de los prefectos de región, prefectos de departamento y subprefectos de distrito, y, hasta cierto punto, a través de los alcaldes, únicos sin embargo en ser elegidos por sufragio universal. Cualquier cooperación con los entes administrativos franceses exigiría pues la presencia de todos los niveles. (La red transfronteriza que más se ha acercado a este objetivo es la Conferencia EuroRegional, la cual se propone reforzar las políticas transfronterizas de cercanía de los territorios culturalmente vascos). Debido al gran número y pequeñez consiguiente de las comunas francesas, no pueden ignorarse tampoco las “aglomeraciones” comunales –que pueden revestir una expresión identitaria en forma de “Pays”: véase el caso del Pays “Pays Basque”.

Desde el punto de vista económico, mientras que la CAPV posee un sector industrial basado en la metalurgia, la máquina herramienta y la construcción naval –sectores en declive en todo caso, especialmente éste último; cabe hacer la excepción del sector de la máquina-herramienta-, Aquitania se caracteriza por el predominio del sector alimentario, la importancia de la ganadería, y cultivos importantes, entre los que destaca el del vino bordelés. Desde los años 60 cuenta con sectores industriales modernos en los ámbitos del acero especial y la electrónica. Esta distinta especialización podría haber generado teóricamente complementariedad; pero ésta no se ha traducido en la multiplicación de los intercambios.

La relación particular vasco-aquitana ha sido encauzada por los sucesivos protocolos de cooperación trasfronteriza bi- o tri-laterales acordados a partir de 1989, los cuales se inscriben más en el marco de las relaciones intergubernamentales regionales que en el de la gobernanza multi-nivel. El primero fue firmado entre los Presidentes de la CAPV y de Aquitania en octubre de 1989. Sus objetivos eran impulsar la cooperación interregional a lo largo del Arco Atlántico, y paliar los desequilibrios que podría provocar la desaparición de la fronteras. Los firmantes asumieron un cierto número de compromisos: la publicación de una revista bimensual; el estudio de las consecuencias del tráfico a gran velocidad Paris-Madrid, cofinanciado por la SNCF y la RENFE; y la toma en consideración de la situación lingüística de las provincias y territorios vascos. En septiembre de 1990, un Protocolo anexo creó el Fondo de Cooperación Euskadi-Aquitania, vínculo de colaboración entre actores públicos y privados.

En febrero de 1992 se firmó un nuevo Protocolo de Colaboración, esta vez trilateral, Euskadi-Aquitania-Navarra, el cual reconocía más nítidamente que el anterior el carácter vasco de los territorios compartidos por las tres regiones. Sus objetivos se proponían, por una parte, evitar que la evolución del mercado comunitario reforzara la economía de las regiones centrales de la UE en detrimento de las del Arco Atlántico; pero también estimular la lengua y la cultura de los territorios vascos. Así pues, el componente identitario vasco se incorporaba formalmente al Protocolo. En el ámbito de las relaciones comunitarias, el Protocolo dio su apoyo a la Conferencia de las Regiones del Sur de Europa Atlántica, así como a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

El doble objetivo de este protocolo trilateral quedó ratificado en la declaración realizada por los tres presidentes regionales en enero de 1993 en Ainhoa-Dantzarinea, quienes se pronunciaron a favor del patrimonio cultural y lingüístico de sus regiones, y en pro de la cooperación inter-regional como factor de movilización a favor de Europa. Sin embargo, esta cooperación no era inmune a factores políticos de sesgo partidista e ideológico, ajenos a los objetivos de la cooperación. El giro de UPN, partido gobernante navarro, hacia posturas centralistas, desembocó en enero de 2000 en la ruptura unilateral por parte del Gobierno navarro del Protocolo tripartito. La ruptura no afectó, en todo caso, a las colaboraciones puntuales en infraestructuras varias, ni a su común participación en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

En julio de 2000, la Comunidad Foral Navarra firmó un nuevo pacto de colaboración con Aquitania, “sin perjuicio de las acciones con otras regiones”. Desaparecieron las referencias al patrimonio lingüístico-cultural de las áreas vascas compartidas, tal como había recogido el Protocolo de 1992; pero los demás objetivos fueron similares. La duración del nuevo Protocolo era de 10 años.

## **6. Redes transfronterizas vascas: Fondo Euskadi-Aquitania, Eurociudad Vasca Baiona-San Sebastián, Consorcio Bidasoa-Txingudi, Plataforma Logística Aquitania—Euskadi, Conferencia EuroRegional**

### A/El Fondo Euskadi-Aquitania:

El Fondo Euskadi-Aquitania nació en 1990 como consecuencia del Protocolo Adicional al Protocolo Marco de Colaboración entre las dos regiones. Los decisores vasco-aquitanos no participan en las redes; su papel es el de financiadores de los proyectos presentados y elegidos. Se trata de un aviso temático de oferta anual, la cual asegura la financiación de los intercambios de los agentes, poniéndose al servicio de sus iniciativas “desde abajo”. El Fondo pone en relación a actores heterogéneos, cuyos proyectos clasifica en tres grupos. El I relaciona a actores en los campos de la investigación, la formación y los estudios; el II pone en contacto a actores económicos; el III relaciona iniciativas en los campos de la cultura y el euskera. El Fondo no es solamente un instrumento financiador de la cooperación transfronteriza, sino que incita a la inversión privada orientada a tal fin; tiene en efecto como principio básico aportar la mitad del presupuesto de los proyectos, debiendo ser cubierta la otra mitad por financiadores privados.

Deben diferenciarse los proyectos con cargo al Fondo Euskadi-Aquitania entre los años 1989 al 2000 de los proyectos con cargo al Fondo trilateral Euskadi-Aquitania-Navarra del año 1993 a 2000. En base al Fondo Euskadi-Aquitania se han realizado 634 proyectos durante sus 11 años de vigencia, con una financiación total de 1101 millones de pesetas. Tanto el número de proyectos como la financiación se distribuyen en él de modo equitativo. El grupo I, correspondiente a la educación y la investigación, comprende 233 proyectos (de los que 125 han sido presentados por la UPV), financiados con 353 millones de pesetas. El grupo II, de carácter económico, comprende 227 proyectos, financiados con 417 millones; son sus ámbitos la tecnología, la agricultura, la cooperación y la empresa. El grupo III, de contenido cultural, comprende 184 proyectos financiados con 329 millones de pesetas.

Si se compara la distribución y la financiación del Fondo tripartito vasco-aquitano-navarro durante sus ocho años de vigencia (1993-2000) con el anterior, se observa que el grupo II, de carácter económico, viene en cabeza, triplicando casi su financiación respecto a cada uno de los otros dos grupos. Así, el grupo I, de contenido educativo, incluye 46

proyectos (36 de la Universidad Pública de Navarra), con 103 millones de ptas. de financiación; el grupo II contiene 126 proyectos (relacionados con la agricultura, ganadería, empresa, cooperación, industria) financiados por 282 millones de ptas. El grupo III, cultural, contiene 71 proyectos, con 108 millones de ptas. Durante los ocho años, los 243 proyectos han contado con una financiación global de 494 millones de pesetas.

Desde el año 2001 ha seguido funcionando el Fondo Euskadi-Aquitania. En el año 2006, por ejemplo, ha subvencionado 58 proyectos por una cantidad total de 781.316 €<sup>6</sup>.

En el grupo I, debido a la alta concentración de centros académicos en la zona de Burdeos, los proyectos universitarios son los menos marcados por el componente identitario y transfronterizo, siendo los de contenido económico, y sobre todo los culturales, los más influidos por las relaciones de proximidad y por el sentimiento vasco de pertenencia.

Es en el grupo II, el del campo económico, donde, a causa de la modestia de los medios económicos en juego, los resultados quedan por debajo de las exigencias mínimas de impulsión de un desarrollo económico conjunto. Pueden distinguirse dos tipos de proyectos: los que emanan de las empresas, poco numerosos, no sólo por el factor ya mencionado, sino por la orientación de la construcción europea, que ve con suspicacia la intervención de las administraciones en los flujos económicos. Un segundo grupo es el de los proyectos presentados por instituciones profesionales como las Cámaras de Comercio. Desde los inicios del Fondo, la CCI de Bayona ha presentado y obtenido financiación para diversos proyectos.

Es en los proyectos lingüístico-culturales del grupo III donde se advierte una mayor influencia de las relaciones de vecindad entre los vascos de ambos lados de la frontera; y es aquí donde el Fondo ha jugado un papel más acusado. Ello se debe al carácter voluntarista del Gobierno Vasco, que alienta –siempre desde el principio de la no interferencia- el desarrollo de la cultura vasca en los territorios del norte; así como al escaso apoyo y financiación de estas expresiones culturales por parte de los distintos niveles de poder político en Iparralde (el Norte vasco).

---

<sup>6</sup> El Gobierno Vasco dispone de otro instrumento de cooperación transfronteriza e interregional de carácter unilateral, el cual, contrariamente al Fondo, no necesita co-partícipe aquitano. El año 2006 se han financiado en este marco 9 proyectos por una cantidad total de 116.061 €

El Fondo se ha convertido, pues, en un instrumento que facilita el acercamiento de los actores sobre la base de proyectos puntuales en los dos espacios de intervención, el vasco-aquitano y el inter-vasco; terreno éste último en el que contrasta el voluntarismo de los decisores del sur con el absentismo de los de la parte aquitana, y que hace que, de modo general, los proyectos culturales tengan en el norte un carácter más vasco que aquitano. Con una excepción: el de aquellos proyectos culturales de carácter técnico, respecto de los cuales los operadores del sur han buscado sus socios en Burdeos.

#### B/ La Euro-ciudad Vasca Bayona San Sebastián, Baiona San Sebastián Euskal Hiria:

La Conurbación vasca Bayona San Sebastián es el nodo que articula el Atlántico a la dorsal central europea, eje del desarrollo comunitario. Conurbación de hecho, pero hasta fechas muy recientes no gestionada correctamente; el discurso europeísta, la orientación explícitamente transfronteriza de la política regional comunitaria en su vertiente de cooperación transregional, y los protocolos de colaboración bilateral y trilateral, han ofrecido la ocasión a los partenaires institucionales de ambos lados de la frontera de corregir este déficit e intentar convertir una conurbación caótica en una Euro-ciudad vasca. También en este caso se han hecho sentir las asimetrías: la Diputación de Gipuzkoa, protagonista institucional indiscutible en el sur, tiene su homónimo del norte en el Departamento de los Pirineos Atlánticos, pero la colaboración se ha establecido, por las razones antes anunciadas –falta de interés prioritario del Departamento por esta orientación- con el Distrito (luego Aglomeración) BAB, Biarritz-Anglet-Bayonne, organismo intercomunal, cuyas competencias quedan por debajo de las de la Diputación gipuzkoana, y cuya financiación dependiente contrasta fuertemente con el carácter auto-financiado del ente foral.

La firma del protocolo tripartito Euskadi-Aquitania-Navarra en enero de 1993 propició el acuerdo de colaboración entre el Distrito BAB y la Diputación de Gipuzkoa. El acuerdo, que se inscribía en el Protocolo previo Euskadi-Aquitania, se dio a sí mismo los objetivos de transformar la aglomeración urbana de hecho en una conurbación europea, y de apoyar la cooperación CAPV-Aquitania (así como con Navarra)

Forman parte natural de la conurbanización, en la parte sur del corredor Bayona-San Sebastián, dos hábitats, el de Irun-Hondarribia (cuya cooperación con el norte adquirirá dinámica propia), y el de la aglomeración de San Sebastián en su sentido amplio

(ayuntamientos de Pasaia, Hernani, Oyarzun y Lasarte). En el norte pueden distinguirse tres hábitats: la zona Nive-Adour, formada por 20 comunas, núcleo del BAB, con 170.000 habitantes, la de Nivelles, con San Juan de Luz como núcleo, de más de 35.000 habitantes, y la zona de Hendaia, con más de 80.000.

Tras el Tratado de Bayona de 1995, ambas partes convinieron en adoptar la fórmula jurídica del GEIE (AEIE en el Estado español), la de la Agrupación Europea de Interés Económico. La Agencia presenta propuestas, no trata de implementar grandes proyectos. Su finalidad es la de incorporar la visión de la conurbación vasca a las políticas públicas definidas e implementadas a todos los niveles.

La cooperación transfronteriza ligada a la Euro-ciudad tiene la ventaja de la movilidad y la agilidad que le proporciona el no ser un organismo de implementación de políticas públicas, sino de propuesta de las mismas. Pero ello constituye también su hándicap. Su ámbito de estudio es el de una euro-ciudad real de tamaño medio situada entre Bilbao y Burdeos, en donde hay que investigar y gestionar actividades tan diversas como los feriales, aeropuertos, la posibilidad de una parada del TGV, el turismo...

La asimetría genera también problemas. La regla de la financiación al 50% dificulta iniciativas conjuntas entre la Diputación de Gipuzkoa y el BAB, con muy distinto potencial financiero. Existen otras asimetrías desfavorables para el sur: los planes de ordenación territorial son aquí de ámbito municipal, no existiendo la idea del “aménagement du territoire” asumida en Francia.

#### C/El Consorcio Bidasoa-Txingudi

La dinámica del Consorcio Transfronterizo Bidasoa –Txingudi, el cual agrupa a los municipios de Irún y Hondarribia en el Estado español y Hendaia en el francés, presenta el grado máximo de concordancia con la orientación transfronteriza de la política regional comunitaria. Nacido de la problemática común de los tres ayuntamientos de la Bahía de Txingudi, fue activado a principios de la década de los noventa por el temor a las repercusiones que traería consigo la desaparición de las fronteras prevista por el Acta Única Europea sobre la actividad comercial y de negocios activada por las aduanas y sobre la tasa de empleo de la zona.

En abril de 1990, los tres municipios suscribieron una declaración conjunta de la comarca del bajo Bidasoa ante el Mercado Único europeo. Las negativas repercusiones

económicas que a corto plazo traería consigo la desaparición de la zona aduanera Irún-Hendaya habían promovido estas iniciativas de los tres municipios, los cuales estudiaron en diciembre de 1991 a través de su Agencia de Desarrollo, dentro del Programa LACE y en el contexto del Acuerdo de Colaboración Euskadi-Aquitania, las consecuencias de tal hecho en los terrenos del turismo, el transporte y la reconversión de las actividades de los municipios afectados.

Esta cooperación adoptó tras el tratado de Bayona de 1995 la forma de Consorcio, fórmula abierta a una cooperación multi-nivel de poderes administrativos y diversos agentes públicos y privados. La eficacia del Consorcio viene dada por la estricta paridad de sus principales protagonistas y financiadores: los tres ayuntamientos de la zona. Los estatutos del Consorcio lo definen como una entidad asociativa con fines de desarrollo de la cultura, el turismo, el campo social y el desarrollo económico. Su sede es la de la Agencia Bidasoa Activa de Irún.

Los Planes Estratégicos, el primero de 1993-1998, el segundo de 2000-2003, han dirigido el desarrollo de Txingudi.. El Plan Estratégico de 1993-98 comprendía, entre otras actuaciones:

- la conclusión del Centro Intermodal de Mercancías ZAISA, entroncado con la red europea
- la creación del Instituto de distribución y transporte de Bidasoa Txingudi, eje de la actividad terciaria comarcal
- el saneamiento de las aguas y la limpieza de los márgenes de la Bahía de Txingudi.

El Plan Estratégico de los años 2000 y 2003 comprendía 14 iniciativas, las cuales se extendían, entre otros, a los ámbitos de:

- urbanismo, infraestructuras de transporte: se incluye aquí la ordenación global de zona y los estudios a fin de solucionar el tráfico saturado de Hondarribia, Irun y Hendaia
- infraestructuras: recinto ferial de Txingudi, Ficoba; ampliación del aeropuerto de Hondarribia; protección civil y salvamento
- Gestión de los servicios sociales: elaboración de un plan integral de residuos urbanos para el periodo 2002-2016
- Creación de un punto de información de los tres municipios sobre la siguiente temática: subida del precio de las viviendas en la CAPV, cargas fiscales

existentes en el otro lado de la frontera, asistencia a las familias otorgada por el Estado francés.

- Cultura: formación de un grupo de cultura en 1996, realización de los Txingudi Eguna; valoración del patrimonio cultural e histórico; estudio realizado por el gabinete “Maitres du reve” sobre los espacios natural, histórico y cultural de la zona

- Turismo: impulsión del grupo de turismo creado en 1996 con tres áreas: turismo de baja temporada; oferta de ferias nacionales e internacionales, material de promoción; colaboración de los centros de información del sur del Bidasoa con el Syndicat d’ Initiatives de Hendaia

El Consorcio se ha revelado como un cauce idóneo para dar forma a las iniciativas que proceden de la sociedad civil de los tres ayuntamientos en materias de cultura, patrimonio, actividades asociativas comunes... Sin embargo, el hecho de que sus competencias sean las de los ayuntamientos, limitadas por tanto por el régimen local de los Estados, lo convierten en un instrumento inadecuado para resolver los grandes problemas de la inserción del Atlántico en la gran dorsal europea París-Madrid-Algeciras, así como para atender los problemas de desarrollo interno que genera el que las conexiones entre dos sistemas políticos, económicos y de comunicación se realicen en su territorio.

#### D/ La Plataforma Logística Aquitaine-Euskadi

La Plataforma, fundada en 2004 por el Departamento de Transportes y Obras públicas del Gobierno Vasco por una parte y por el Consejo Regional de Aquitania por otra, bajo la forma legal de la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), se dio por finalidad la promoción de las infraestructuras y estructuras de transporte de la Comunidad Autónoma Vasca y la Región Aquitana con un concepto de intermodalidad. La iniciativa nació motivada por la toma de conciencia de que la ruta transeuropea de mayor valor estratégico del continente estaba amenazada por un posible riesgo de saturación del sistema viario vasco-aquitano.

Tiene en la actualidad 17 miembros, 11 de ámbito vasco y 6 de ámbito aquitano. Figuran entre ellos organismos portuarios como los puertos de Burdeos, Bayona, Pasajes, Bermeo y Bilbao; organismos ferroviarios como SNCF Fret “Entité Espagne”, Euskotren, Eusko Trenbide Sarea; y organismos relacionados con las líneas aéreas como Bilbao Air y VIA, Promoción del Aeropuerto de Vitoria S.A.

Sus actividades se orientan a la comunicación y promoción, y se han concretado en la asistencia a Ferias y Foros del transporte y la logística. La red se inscribe pues en el ámbito de las relaciones intergubernamentales regionales.

#### E/ La Conferencia Euroregional

Tras el Protocolo acordado por el Gobierno Vasco en noviembre de 2006, se ha creado en marzo de 2007 la Conferencia EuroRegional con el objetivo de reforzar la cooperación transfronteriza de proximidad en los territorios culturalmente vascos de ambos lados de la frontera. Las partes de la Conferencia (6) son las cuatro del norte de la frontera, la Prefectura de los Pirineos Atlánticos (que ostenta la representación –simbólica- del Estado francés), la Región de Aquitania, a través de su Consejo Regional, el Departamento de los Pirineos Atlánticos, a través de su Consejo General, el Consejo de los Electos del Pays “Pays Basque”, y las dos del sur de la frontera, la Comunidad Autónoma del País Vasco, y el Territorio Histórico de Gipuzkoa. La Conferencia se propone ser un instrumento de coordinación de las políticas públicas transfronterizas “de cercanía”, tales como los servicios médicos de urgencia, la prevención y lucha contra las drogas, la preservación del medio-ambiente, la formación, los servicios públicos transfronterizos... Su organización comprende la Conferencia Plenaria, el Comité de Dirección, y una Unidad, o célula, de carácter técnico.

#### **Conclusiones: reflexiones críticas:**

La cooperación transfronteriza ha abierto un repertorio de posibilidades desconocido hasta fines de los años 80, propiciando las relaciones entre los distintos niveles de gobierno a ambos lados de la frontera y fomentando el aprendizaje de los actores. En lo que respecta al País Vasco, ha dado visibilidad a una comunidad definida por sus sentimientos de pertenencia a uno y otro lado de las fronteras estatales. Sufre por otra parte las siguientes limitaciones:

-El ámbito natural de la cooperación transfronteriza de la CAPV es el espacio vasco-navarro-aquitano (esto es, la zona pirenaica colindante al Oeste con la Euro-Región Pirineos-Mediterránea). Pero esta orientación no es compartida por los homónimos institucionales del Gobierno vasco al norte y al sur de los Pirineos. La región aquitana diversifica su estrategia de cooperación entre el Atlántico por una parte y el Midi francés, con sus prolongaciones hacia Aragón y Cataluña, por otra. El navarrismo al poder hoy en la

Comunidad Foral se opone abiertamente por razones políticas a todo ámbito de cooperación inter-vasco.

-Ello ha dado primacía a la cooperación en el ámbito transfronterizo de contigüidad, de carácter inter-vasco, sobre el ámbito interregional vasco-aquitano. La única excepción la constituye la creación en 2004 de la Plataforma Logística Aquitaine-Euskadi, que actúa en el campo del transporte en el marco vasco-aquitano, con una proyección técnica.

- Los problemas de indefinición territorial explican en parte que la cooperación transfronteriza en y desde el País vasco no haya accedido al estatus de gobernanza multi-nivel deseable en la Unión Europea. De hecho, el espacio vasco-navarro-aquitano no se ha convertido en una Euro-Región basada en la paridad de los distintos niveles de gobierno y la participación en todos ellos de la sociedad civil y los actores privados.

-Esta carencia explica que los sucesivos programas Interreg Pirineos sufrieran de una excesiva intervención estatal, sobre todo por parte francesa, la cual ejercía su control sobre ellos a través de la estructura prefectoral, en perjuicio de los principios de partenariado y subsidiariedad. La creación en 2004 de la Euro-Región Pirineus-Mediterrania, al afectar sólo a la mitad de la zona pirenaica, no ha podido solucionar el problema. Está por ver si la el Consorcio de la CTP, creado el 2006, que es la Autoridad gestora del cuarto programa Interreg de 2007 a 2013, podrá paliar en parte esta deficiencia.

-El Gobierno Vasco ha debido compensar con su voluntarismo la pasividad del socio aquitano, entre otras carencias. Pero ello no ha favorecido la paridad de los distintos niveles de gobierno en los dos lados de la frontera. Los Protocolos de Colaboración vasco-aquitano se inscriben de hecho más en la lógica de las relaciones intergubernamentales que en la de la gobernanza. La creación de la Conferencia EuroRegional puede aproximar a los distintos niveles administrativos, al menos en los territorios de lengua vasca, si bien no se ha previsto la presencia de los actores y las sociedades civiles en el proyecto.

-La cooperación de proximidad inter-vasca se ha venido resintiéndose además de la inexistente personalidad administrativa de Iparralde (territorios vascos en Francia). Pese al proceso de cuasi-institucionalización que ha dado como fruto el Pays “Pays Basque”, no le ha sido posible al Gobierno de la CAPV entablar relaciones institucionales directas con él. El único cauce abierto para una relación multinivel con un organismo del Pays Basque, el Consejo de los Electos, es la Conferencia EuroRegional; aunque es un cauce limitado a los objetivos de las políticas de “proximidad”. Existe en todo caso un marco de cooperación transfronteriza entre actores vascos hecho posible por el Fondo de Cooperación vasco-

aquitano, cooperación que ha dado resultados positivos a nivel vasco en los campos cultural y educativo, aunque más modestos en el campo económico.

-La institucionalización de la cooperación transfronteriza entre territorios vascos contiguos se ha centrado, como se ha dicho, en las relaciones de proximidad existentes en la cornisa atlántica. Pero las asimetrías crean aquí problemas. Las relaciones de cooperación institucional de la Eurociudad Vasca son asimétricas; no se han establecido entre la Diputación de Guipúzcoa y su homónimo, el Departamento de los Pirineos Atlánticos, sino entre aquella y el Distrito formado por los tres municipios vascos de Biarritz-Anglet-Bayona (BAB). Además, aunque la Eurociudad no toma decisiones, sino que formula proyectos de políticas públicas, la asimetría presupuestaria de los socios, sumada al respeto del principio de paridad, reduce su capacidad de propuesta.

-El partenariado del Consorcio de la Bahía de Txingudi, formado por los tres Ayuntamientos fronterizos de Hondarribia, Irún y Hendaia, es simétrico, habiendo dado su cooperación frutos en distintos campos. Sin embargo, la solución de la grave problemática de la comarca, derivada del hecho de ser lugar de entronque entre el Atlántico y la gran arteria europea París-Madrid-Algeciras, y de necesitar un desarrollo hacia dentro que le salve del destino de mero lugar de tránsito entre polos desarrollados externos a la zona, requiere medios que desbordan ampliamente el nivel de las competencias municipales.

-Al no haberse creado estructuras de gobernanza, los proyectos de las distintas redes han tenido un carácter más técnico que participativo. Se detecta, además, cierta incomunicación entre las estructuras de la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián y el Consorcio de la Bahía de Txingudi, lo que es un obstáculo para el correcto funcionamiento de unas redes que son finalmente concéntricas.

## BIBLIOGRAFIA

AHEDO, I. (2003): *Entre la frustración y la esperanza. Políticas de desarrollo e institucionalización en Iparralde*. IVAP, Oñati

AHEDO, I., ETXEBARRIA N., LETAMENDIA, F. (2004): *Redes Transfronterizas Intervascas*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Leioa

BAKER, S. (1993): *Borders and Environmental Questions*. Peripheral regions and european integration, research seminar.

BALME, R. (1998): “Las condiciones de la acción colectiva regional”, en LETAMENDIA, F. (coord.): *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*. Ed. Fundamentos, Madrid.

BALME, R. BROUARD, S., BURBAUD, F. (1996): “La coopération inter-régionale atlantique et la genèse de l’espace public européen”. En BALME, R. : *Les politiques du néo-régionalisme*. Economica. Paris.

CASTRO J. L. (1994): “De la cooperación transfronteriza en el marco de la unión europea: el caso vasco aquitano” en LETAMENDIA, F. , J. L. CASTRO, A. BORJA: *Cooperación transfronteriza Euskadi Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)* Servicio Editorial de la UPV EHU.

CASTRO, J. L. (1.992): *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción de la Unión Europea..* UPV-EHU, tesis doctoral.

CASTRO, J. L., UGALDE, A. (2007): *Anuario sobre la Acción exterior de Euskadi, 2006*, Instituto Vasco de Administración Pública, IVAP, Oñati

CHAUSSIER J-D (1998): “La question territoriale en Pays Basque de France (Exception irréductible ou laboratoire du pluralisme?)” en LETAMENDIA, F. (coord.), BORJA, A., SODUPE, K., (eds.): *La construcción del espacio vasco-aquitano*. Servicio editorial de la UPV-EHU.

COTS, F., MORATA, F., ROCA, D., (2007): *Una estratègia de desenvolupament sostenible per a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània: orientacions bàsiques* Informes del CADS, Generalitat de Catalunya, Barcelona

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE C. (1985): *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad: especial referencia al sector fronterizo del País Vasco*, Servicio Editorial de la UPV/EHU.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (1994), “Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano-francés”, en LETAMENDIA, F. , J. L. CASTRO, A. BORJA : *"Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)"*. Servicio Editorial de la UPV-EHU.

GOMEZ URANGA M. (1994) “Concentraciones metropolitanas e inversiones en comunicaciones: el caso vasco-aquitano”, en LETAMENDIA, F. , J. L. CASTRO, A. BORJA : *"Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)"*. Servicio Editorial de la UPV-EHU.

GÓMEZ URANGA, M. (1998): “La capacidad económica de autogobierno de las regiones identitarias

en la UE”, en LETAMENDIA, F. (coord.): *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*. Ed. Fundamentos, Madrid.

JOUBE, B. (1997): “France: From the Regionalized State to the Emergence of Regional Governance?”. EN KEATING, M. & LOUGHLIN, J. : *The political Economy of Regionalism*. Frank Cass & Co Ltd. London.

KEATING, M. (1997): “Les régions constituent-elle un niveau de gouvernement en Europe?”. En LE GALES, P. & LEQUESNE, CH. *Les paradoxes des régions en Europe*. La Découverte. Paris.

KEATING, M. & LOUGHLIN, J. (1997): *The political Economy of Regionalism*. Frank Cass & Co Ltd. London.

LE GALES, P. (1997): “Conclusion- Gouvernement et gouvernance des régions: Faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations”. En LE GALES, P. & LEQUESNE, CH.: *Les paradoxes des régions en Europe*. La Découverte. Paris.

LETAMENDIA, F. (1997): *Basque nationalism and cross-border cooperation between the Southern and Northern Basque Countries*. Regional & Federal Studies, Essex.

LETAMENDÍA, F. (2002), *Redes políticas en la CAPV y en Iparralde*, Erein, Donostia

LETAMENDIA, F. (coord.), (1998): *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*. Ed. Fundamentos, Madrid.

LETAMENDIA, F. (coord.), BORJA, A., SODUPE, K., (eds.) (1998): *La construcción del espacio vasco-aquitano*. Servicio editorial de la UPV-EHU.

LETAMENDIA, F. , J. L. CASTRO, A. BORJA (1994): “Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)”. Servicio Editorial de la UPV-EH

LETAMENDIA, F.(1997): “Régime institutionnel et coopération transfrontalière. La comparaison entre le Nord et le Sud est-elle possible?”. En PALARD, J., *L'Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*. Presses Universitaires de France. Paris.

LETAMENDIA, F.(coord.) (2006): *Acción colectiva Hegoalde-Iparralde*, Ed. Fundamentos, Madrid.

LETAMENDIA, F., GOMEZ URANGA, M., ETXEBARRIA, G. (1996): “Astride two States: cross-border cooperation in the Basque Country”. En *Borders, Nations and States*. O'DOWD, L., WILSON, T. (ED.). Avebury, Aldershot.

LOUGHLIN, J. (1997): “L'Europe des régions et la fédéralisation de l'Europe”. En PALARD, J., *L'Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*. Presses Universitaires de France. Paris).

- LOUGHLIN, F. (1997):- “Regional Policy and European Governance”. En Keating, M. & Loughlin, J.: *The political Economy of Regionalism*. Frank Cass& CoLtd. London.
- MARSH, D. (1998): *Comparing policy networks*, Open University Press, Buckingham.
- MAYES, D. (1993): *Peripherality and the Single Market*. Peripheral regions and european integration, research seminar. Belfast.
- MORATA F (1998): “Crisis del estado y gobernacion cooperativa territorial”, en LETAMENDIA, F. (coord.): *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*. Ed. Fundamentos, Madrid.
- MORATA, F. -(1997): “Euro-region and the C-6 Network: the new Politics Of Sub-national Co-operation in West Mediterranean Area”. En KEATING, M. & LOUGHLIN, J. *The political Economy of Regionalism*. Frank Cass& CoLtd. London.
- MORATA, F.,(2004): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanc, Valencia
- MUÑOJA J. M: (1999): “El Comité de las Regiones y la democracia regional y local en Europa”, en LETAMENDIA, F. (coor.): *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*. Ed. Fundamentos, Madrid.
- O'DOWD L, CORRIGAN J., MOORE T., (1993):. *Strengthening the Irish Border on the Road to Maastrich* Peripheral regions and european integration, research seminar. Belfast..
- OLIVESI, C. (1996): “Du développement structurel à l’espace euro-méditerranéen: les îles et la construction européenne”. En BALME, R. *Les politiques du néo-régionalisme*. Economica. Paris.
- PALARD, J., ITZAINA, X. (1997): “Politique institutionnelle ou mobilisation sociale? Le Fonds commun Aquitaine-Euskadi”. En PALARD, J., *L’Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d’Espagne et de France*. Presses Universitaires de France. Paris.
- PERKMANN, M. (2002): *The rise of Euroregions. A bird’ eye perspectives on European cross-border co-operation*, University of Lancaster, Lancaster, UK
- POURCHER, I. (1.992): *La dynamique des territoires en France: l'exemple des politiques régionales*. Colloque du Centre Europeen de recherche sur les pratiques politiques. San Petersburgo. Mayo,
- SEILER, D. L. (1994): "L'Etat autonome et la science politique: centre, périphérie et territorialité". En *L'Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*. Ed. Economica.
- SMITH, A. (1997): *L'échelon infrarégional: Lieu privilégié des fonds struturels?*. En LE GALES, P. & LEQUESNE, CH. *Les paradoxes des régions en Europe*. La Découverte. Paris.
- SODUPE K “La Unión Europea y la cooperación interregional”, en LETAMENDIA, F. (coor.): *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*, Ed. Fundamentos, Madrid.

WANNOP (1997): "Regional Planning and Urban Governance in Europe and USA". U. En KEATING, M. & LOUGHLIN, J. *The political Economy of Regionalism*. Frank Cass& CoLtd. London.

ZANETTIN M-P (1994): "La conurbation Bayonne - Saint-Sébastien ou la tentative de construction d'un nouvel espace", en LETAMENDIA, F. , J. L. CASTRO, A. BORJA (1994): "*Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)*". Servicio Editorial de la UPV-EHU