

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Seminari: "Les Euroregions: Experiències i
aprenatges per a l'Euroregió Pirineus-
Mediterrània" 15-16 de desembre 2005



Working Paper

**La Comunidad de Trabajo
Galicia-Norte de Portugal.
Elementos para la
comparación**

Celso Cancela Outeda

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Vigo*

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

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. PRESENTACIÓN GENERAL

3. CONDICIONANTES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

4. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA GALICIA Y LA REGIÓN NORTE DE PORTUGAL

5. CONSIDERACIONES FINALES: LOGROS Y DESAFÍOS

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones políticas gallegas, igual que otras Comunidades Autónomas, han establecido relaciones de diverso tipo con otras entidades regionales radicadas fuera de las fronteras estatales originando así una actividad paradiplomática. Al margen de las acciones dirigidas hacia el Continente europeo (en particular las encaminadas a las instituciones europeas), Latinoamérica (de modo singular hacia aquellos países en los que la emigración gallega tiene un peso específico), Portugal, y en concreto con su Región Norte, ha acaparado, acapara –y previsiblemente lo seguirá haciendo– una parte considerable de los esfuerzos y recursos de la Xunta de Galicia en este ámbito. Las iniciativas concertadas por las autoridades de ambas orillas del Miño han dado pie a la denominada cooperación transfronteriza.

En estas páginas nos detendremos en el examen de esta cooperación desarrollada entre el Gobierno gallego y las autoridades de la Región Norte de Portugal. En la selección del tema, además de las académicas, pesan las razones de orden cuantitativo (densidad de las interrelaciones económicas, culturales, universitarias, etc. trabadas entre diversos actores socioeconómicos, inversiones...) como cualitativo (canalización a través de la *Comunidade de Traballo* Galicia-Norte de Portugal). En efecto, desde hace casi tres lustros, esta entidad es el instrumento institucional destinado a canalizar esta cooperación transfronteriza; su experiencia ofrece interés académico, sobre todo, desde la óptica comparada. Pese a su relativa juventud y más allá de las realizaciones

concretas y tangibles, es destacable el acervo intangible: la creación del contexto (principalmente político e institucional) propicio para la cooperación entre los diversos actores político-administrativos y socioeconómicos con el fin de aprovechar las oportunidades y de afrontar los desafíos derivados de procesos como la integración europea y la globalización económica.

Con la intención de seguir las indicaciones de los organizadores de este Seminario, en esta contribución trataremos de ofrecer una panorámica necesariamente general de aquellos aspectos o elementos de esa experiencia relevantes para su comparación con otras que se desarrollan tanto en la Península como en el Continente europeo. Para ello se articula en torno a cuatro apartados. En el primero, tras una puntualización terminológica, caracterizaremos desde diferentes perspectivas la llamada Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. En el segundo, trataremos los factores desencadenantes de esa cooperación; en el tercero, repasaremos los principales acontecimientos que condujeron a la creación de la *Comunidade de Traballo* y examinaremos su organización y funcionamiento. El cuarto y último epígrafe, lo dedicamos a reflejar los logros obtenidos y a apuntar los retos que se avecinan a corto y medio plazo.

2. PRESENTACIÓN GENERAL

Antes de emprender esta tarea, necesitamos realizar una pequeña aclaración conceptual. Hoy la expresión “Eurorregión Galicia-Norte de Portugal” es de uso común como lo atestiguan los titulares de prensa, las declaraciones políticas o incluso los trabajos académicos en diversas áreas. Pero, ¿cuál es su significado preciso? Al menos es posible atribuirle dos acepciones, una estricta de carácter jurídico-formal y otra amplia de índole socio-económica. El Consejo de Europa define una eurorregion como “cualquier acuerdo o estructura para la cooperación transfronteriza entre entidades públicas de uno y otro lado de la frontera con competencias territoriales para la promoción de los intereses comunes y beneficio de las poblaciones fronterizas” (VENADE, 2004: 76)¹. De acuerdo con Venade, sus notas caracterizadoras son la

¹ Para la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas una eurorregión es un acuerdo entre entidades públicas (locales o regionales) transfronterizas; una estructura propia (secretariado permanente, personal

vocación transfronteriza, la localización europea, el ámbito territorial delimitado y la vocación de permanencia o perdurabilidad (VENADE, 2004: 77-78). Por consiguiente, la eurorregión es la entidad canalizadora de la cooperación transfronteriza. Desde esta óptica, no existe propiamente una Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (denominación, por cierto, descartada por los creadores de la *Comunidade de Trabalho*). Por consiguiente, si lo que se quiere es examinar, analizar y evaluar la actividad llevada a adelante por las entidades públicas gallegas y portuguesas para la promoción de intereses comunes en el tramo norte de la frontera hispano-lusa, entonces es necesario dirigir nuestro objetivo esta entidad, es decir, hacia el instrumento institucional canalizador de la cooperación: la *Comunidade de Trabalho*.

Pero, el término eurorregión posee un segundo significado de índole geográfico y socio-económico, que es el manejado por la Unión Europea, con el que designamos un espacio histórico, económico y socio-cultural donde existe una elevada densidad de interrelaciones. En este sentido, sí es posible hablar de eurorregión y por ello es pertinente realizar una presentación desde diferentes ópticas (geográfica, demográfica, histórica, política, social, cultural y económica) del espacio eurorregional. De esta manera, serán perceptibles los puntos de encuentro y desencuentro entre las dos orillas miñotas.

2.1. Perspectiva geográfica

En la actualidad, territorialmente la Eurorregión engloba el territorio de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra) y la Región Norte de Portugal (Minho-Lima, Cávado, Alto-Trás-os-Montes, Grande Porto, Ave, Tâmega, Douro, Entre Douro e Vouga). En términos de superficie se traduce en un total de 50.700 km² (su extensión es equivalente a la de Estados miembros de la Unión Europea como Eslovaquia), de los cuales el 60% corresponden a Galicia.

A diferencia de otras regiones fronterizas europeas, entre Galicia y la Región Norte no existen grandes accidentes geográficos como los Pirineos o los Alpes que dificulten las comunicaciones (esta consideración es válida para el conjunto de la

técnico y administrativo) y recursos propios; una entidad de derecho privado sin ánimo de lucro; o una entidad de derecho público con participación de entidades locales y regionales (VENADE, 2004: 77).

frontera hispano-lusa). Sí se distingue entre la *raia* húmeda y la *raia* seca según que la frontera esté determinada por el río Miño o no.

Desde la perspectiva la Unión Europea, es un territorio periférico o excéntrico situado en el sudoeste de su fachada atlántica. Sin embargo, esta nota se relativiza dada su centralidad atlántica tanto en la Península Ibérica como en el Continente europeo lo que la convierte en una región estratégica para el tráfico marítimo (FAÍÑA Y LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2004:123).

2.2. Perspectiva demográfica

La Eurorregión cuenta con 6,35 millones de habitantes (supera Dinamarca, Irlanda o Finlandia) de los que 2,7 millones corresponden a Galicia y 3,6 a la Región Norte. En el conjunto de las regiones europeas periféricas posee una importancia relativa. Desde la óptica económica (mercado y recursos humanos), este potencial poblacional es una nota positiva para la promoción del desarrollo regional.

Su densidad media de población es de 125 hab./km². La densidad de población gallega es de 92 hab/km², mientras que la del Norte de Portugal es de 160 hab/km². De esa población, el 57% vive en la Región Norte de Portugal. En este punto, conviene reseñar que Galicia posee una población envejecida, mientras que la Región Norte cuenta con población joven (el 17% de la población tiene menos de 15 años), pero, además las dinámicas de las respectivas pirámides poblaciones son opuestas.

En cuanto a su distribución espacial, observamos una acentuada tendencia a la concentración costera que se refleja en el continuo o franja urbana atlántica que comprende desde Ferrol hasta Porto, franja que concentra el núcleo poblacional eurorregional en detrimento de la zona interior. De norte a sur, en Galicia destacan tres áreas urbanas (Ferrol-Coruña; Santiago y Pontevedra-Vigo); en el lado luso, por el contrario, el protagonismo poblacional corresponde al área del Gran Porto con 1,2 millones de habitantes.

Al hilo de esta consideración, es claro el contraste entre el policentrismo urbano gallego, traducido políticamente en localismo que lastra ciertas iniciativas, sobre todo, de carácter interregional, y la supremacía urbana incuestionable de Porto en la parte lusa.

Una nota común a ambos territorios es la dispersión poblacional (es elevado el número de núcleos poblacionales, así como la población que vive en núcleos inferiores a 2000 habitantes), lo cual dificulta y encarece la prestación de ciertos servicios públicos (sanitarios, sociales o escolares) o la dotación de infraestructuras, en especial, en la zona fronteriza.

En este apartado destaca la elevada densidad poblacional del área fronteriza –a diferencia del resto de la frontera hispano-lusa donde se encuentran enclaves urbanos (Elvas-Badajoz o Ayamonte-Vila Real–, lo que tiene su reflejo en el alto tráfico fronterizo². Al mismo tiempo, este hecho genera problemas de diversa índole (sanitarios, laborales, delincuencia, etc.) que fuerza la coordinación de diferentes niveles administrativos y actores públicos y privados eurorregionales.

2.3. Perspectiva histórico-cultural

Desde la prehistoria, la arqueología o la antropología se ha puesto de manifiesto la existencia de una cierta homogeneidad cultural en el actual espacio eurorregional cuyos orígenes se remontan a la etapa prerromana. En concreto, a la denominada cultura castreña que se inicia en torno al siglo VIII a. de C.³. Geográficamente, su ámbito tuvo dos polos relevantes: uno, el territorio de la actual Galicia, con inclusión del occidente asturiano y, otro, el norte de Portugal, esto es, las regiones de Minho y Tras-os-Montes, hasta el río Duero (BERMEJO-FERNÁNDEZ, 1996: 75).

En la etapa romana, este territorio del noroeste peninsular fue romanizado, aunque más tarde y con menos intensidad que otras zonas vecinas. Los romanos lo dotaron de una red urbana (Braga, Lugo, Astorga) y de comunicaciones viarias, además del latín, el cristianismo o de divisiones político-administrativas (conventos). Fue en el Bajo Imperio cuando lo convirtieron en la entidad administrativa denominada: *Gallaecia* que incluía los conventos bracarense, lucense y asturiense. Los dos primeros coinciden, aproximadamente, con la actual Galicia y la Región Norte de Portugal.

² Diariamente, la movilidad fronteriza de personas entre las dos regiones se estima que asciende a unas 20.000 personas de las cuales unas 5.000 viven y trabajan fuera de su región de origen (COUTO: 2001:95).

³ Esta denominación alude a una forma de poblamiento, los castros, que eran asentamientos estables.

En siglo V, la invasión de los pueblos bárbaros destruyó la organización romana, salvo la eclesiástica que continuó desarrollando funciones político-administrativas. En el Noroeste peninsular se instalaron los suevos quienes erigieron un reino cuyo núcleo político-administrativo, religioso e intelectual fue Braga. En el año 585, el Reino suevo sucumbió ante los embates de los visigodos, aunque la *Gallaecia* se mantuvo con cierta autonomía política y unidad cultural y lingüística durante la Edad Media.

Sin embargo, desde el punto de vista territorial y político, esa unidad se fractura a finales del siglo XI con la creación del Condado de Portugal que rompe con el territorio del Norte del Miño. Fue a partir del siglo XII y, sobre todo, del XIII, en coincidencia con el desplazamiento de la vida política y cultural hacia Lisboa, cuando la frontera política comienza hacer notar sus consecuencias. Ambos territorios, insertados en entidades políticas independientes con trayectorias políticas separadas y diferenciadas, de forma notable, desde el comienzo del proceso de construcción de las monarquías castellana y portuguesa, de los imperios y de los estados-nación, van separándose progresivamente. Ramón Villares sitúa en 1640 (fecha de la independencia portuguesa según la historiografía española, de la restauración monárquica según la portuguesa) el inicio de “a historia particular de desdén e desconhecimento entre Galicia e Portugal” que se manifiesta en la construcción de una imagen negativa Portugal en Galicia (VILLARES, 2003:15). A lo anterior, debemos sumar otros factores como el nacionalismo portugués, caracterizado por su acentuado antiespañolismo, o las alianzas internacionales lusas con Inglaterra. En consecuencia, puede afirmarse que Galicia y la Región Norte de Portugal vivieron de espaldas hasta la década de los ochenta del siglo XX⁴.

Pese a las trayectorias políticas seguidas, las afinidades socioculturales son todavía muy visibles, en especial entre el Norte portugués y Galicia, lo cual incentiva y afianza las bases de la cooperación transfronteriza⁵. Domínguez subraya la existencia de hábitos socioculturales compartidos: religiosidad, organización del territorio fundamentalmente agrícola, minifundista, con economía de subsistencia y autoconsumo,

⁴ Para una breve visión histórica de las relaciones Galicia y el Norte de Portugal, véase, Barreiro Rivas, José L. (2003). “Aquén e alén Miño: identidades e fronteiras” *Actas do IV Simposio Internacional Luso-Galaico de Filosofía*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 55-82.

⁵ Advirtamos que existe cooperación interregional de tipo funcional, esto es que no descansa en lazos históricos, ni siquiera geográficos. Es el caso de la Comunidad de los Cuatros Motores para Europa.

dispersión del poblamiento, la parroquia como núcleo relacional básico, elevada densidad de población y emigración o la proximidad lingüística (DOMÍNGUEZ, 2004: 17-21).

Llegados a este punto de nuestra exposición, es adecuado efectuar dos consideraciones. En general, en la frontera hispano-lusa (delimitada definitivamente en 1864 con la firma del Tratado de Límites) y, en particular, en su parte galaica, no se han producido conflictos bélicos recientes; es, pues, una frontera antigua, pacífica y consolidada. En segundo lugar, a diferencia de otras fronteras estatales europeas, notemos la ausencia de movimientos políticos irredentistas en Portugal, pese al pasado común y a los lazos lingüísticos y culturales existentes. Tampoco en Galicia, con la excepción de pequeños grupos políticos, ha habido reivindicaciones de incorporación al Estado portugués⁶. En otras fronteras europeas, la presencia de ese tipo de movimientos es un freno a la cooperación transfronteriza a causa de los recelos que origina en el Estado de acogida de la minoría.

2.4. Perspectiva político-administrativa

Acerca del caso gallego nos limitaremos a exponer las líneas generales de su organización político-administrativa. El primer nivel es lo compone la Administración general del Estado. A continuación, figura el regional o autonómico encarnado por las instituciones autonómicas (Parlamento gallego y Xunta de Galicia con su administración propia) que cuentan con atribuciones políticas propias recogidas en el Estatuto de Autonomía de 1981. El tercer nivel lo constituyen las provincias (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra) con sus órganos de gobierno, (diputaciones provinciales). Después, se sitúan las mancomunidades municipales, las áreas metropolitanas (futura creación) y los consorcios locales. Y, por último, en el nivel local figuran los municipios con sus órganos de gobierno (*concellos*), las parroquias (son un total de 3.799 carentes de reconocimiento legal y de órganos y competencias propias), entidades locales menores y entidades singulares de población (VARELA, 2004: 69). En cuanto a la

⁶ En la esfera lingüística la situación es diferente. En 1982, con ocasión de la aprobación de la normativa lingüística gallega, se produjo una división entre los denominados reintegracionistas y los “oficialistas”. Los primeros reivindicaban la aproximación del gallego al ámbito lingüístico del portugués, en tanto los segundos se inclinaron por el castellano. (*Vid.*, Domínguez, 2004:18).

cooperación transfronteriza, los niveles administrativos relevantes son el estatal, el autonómico, el provincial y el municipal.

Respecto a la Región Norte, indiquemos que constituye una de las cinco regiones administrativas en que se divide el territorio continental portugués (existen dos regiones autónomas insulares: Madeira y Azores). Como las demás regiones administrativas, la Región Norte cuenta desde 1979 con una Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional-Norte (denominada hasta 2003 Comisión de Coordinación Regional). Sus competencias son de planificación y coordinación macroeconómica regional, gestión de los fondos comunitarios y control y la asesoría técnica de los poderes locales en lo que hace al desarrollo regional (VENADE, 2004: 61). No obstante, carece de competencias de coordinación de los de restantes servicios desconcentrados regionales y de personalidad jurídica propia.

Como veremos, la ausencia de un verdadero poder regional en la orilla sur del Miño constituye una de las debilidades más notables de la cooperación transfronteriza. Pese a esta asimetría política respecto de las instituciones autonómicas gallegas, Braga da Cruz destaca como un aspecto positivo de esa Comisión el excelente conocimiento de la realidad regional y la capacidad de actuar como movilizador de los agentes (BRAGA DA CRUZ, 1992: 18).

En el nivel infrarregional, en primer lugar, están los distritos (8 en la Región Norte), las áreas metropolitanas (la de Porto) y las asociaciones de municipios⁷. A continuación, figuran los municipios (86) que cuentan con dos órganos Asamblea Municipal (presidentes de freguesía y miembros electos) y la Cámara Municipal (Presidente y un número variable de vereadores)⁸.

⁷ En 2003 fueron creadas las áreas metropolitanas y las comunidades intermunicipales.

⁸ En cuanto a los municipios, su número es menor en la Región Norte (86) que en Galicia (315). Este dato nos coloca en la pista del inframunicipalismo, especialmente grave en el caso gallego en los municipios rurales, que se traduce en la incapacidad de las autoridades municipales para la prestación eficaz de servicios públicos básicos, incapacidad que es suplida por las Diputaciones Provinciales.

Finalmente, conviene reseñar la existencia de nivel inframunicipal: la freguesía (2.024) (equivalente a la parroquia gallega) ⁹ dotada un órgano ejecutivo, la Junta de freguesía, y uno deliberante y electivo, la Asamblea de freguesía. En su ámbito competencial figuran materias como la ordenación del territorio, urbanismo y la gestión de servicios municipales, además de la gestión de su patrimonio, presupuesto y personal.

2.5. Perspectiva económica

En primer lugar, ambas regiones están encuadradas en Estados miembros de la Unión Europea considerados pobres, especialmente antes de la ampliación de mayo de 2004. Asimismo, son territorios deprimidos e integran el elenco de regiones objetivo 1 lo que evidencia, entre otros aspectos, déficits de tipo estructural. Además de ser periféricos desde el punto de vista geográfico, son económicamente excéntricos dentro del contexto europeo, ya que están fuera de sus ejes económicos más importantes (su centralidad atlántica en relación al tráfico marítimo mitiga esta nota).

En segundo lugar, los economistas han subrayado la complementariedad de las respectivas estructuras económicas y la especialización productiva lo que debería permitir construir un espacio económico con cierta relevancia desde la perspectiva del mercado¹⁰ y realizar una cierta planificación territorial en ámbitos donde existen intereses estratégicos convergentes o comunes (transportes, medioambiente, recursos naturales, investigación, ordenación territorial, etc.)¹¹. Esta nota “facilita la superación de las mutuas desventajas que ambas regiones acumulan de forma individualizada,

⁹ Desde el punto de vista administrativo, las parroquias gallegas no son equiparables a las lusas ya que no cuentan con reconocimiento legal, ni con órganos propios. Su elevado número al norte y al sur del Miño es revelador de la dispersión poblacional existente.

¹⁰ Aproximadamente 6 millones de consumidores, lo que lo equipara cuantitativamente a Irlanda o Suiza (FAÍÑA-LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2004:124). La mencionada complementariedad se extiende al campo de las infraestructuras; Galicia dispone de una potente red de puertos, la Región Norte cuenta con un importante aeropuerto, el de Porto, con numerosas conexiones internacionales.

¹¹ Pina Moura, Ex-ministro de Economía portugués, considera que “el planteamiento estratégico del desarrollo de estas regiones puede, y debe, en la perspectiva de una euro-región, determinar un plano de inversiones y promoción de valencias que privilegie la complementariedad y evite la duplicidad de competencias e infraestructuras” (Pina Moura, 2000: 16).

consiguiendo establecer, en un marco de entendimiento, una plataforma territorial susceptible de generar energías suficientes para competir en ese contexto de creciente globalización e internacionalización de la economía” (Ríos, 1999: 1). Lo anterior ha conducido a la defensa ante los respectivos gobiernos estatales y la Comisión Europea de algunas iniciativas estratégicas eurorregionales como, por ejemplo, la construcción del enlace ferroviario de alta velocidad entre Vigo-Porto. Es decir, han adoptado una dinámica cooperativa, no competitiva.

Además, a la complementariedad de las estructuras económicas, hay que sumar la elevada interdependencia regional derivada del incremento de los intercambios comerciales (en la década de los setenta Alemania y Francia eran los destinos principales de las exportaciones portuguesas, en la actualidad el primer lugar lo ocupa España), el mayor grado de integración económica (inversiones recíprocas) y el aumento de los desplazamientos y relaciones sociales.

Ahora bien, aunque son regiones objetivo 1 con perfiles económicos complementarios, existen notables diferencias tanto interregionales como intrarregionales que conviene, cuando menos, enumerar. El siguiente cuadro presenta sintéticamente algunos aspectos socioeconómicos relevantes de cada una de las regiones.

	Galicia	Región Norte de Portugal
SECTORES ECONÓMICOS PREDOMINANTES	<p><i>Agroalimentario (leche, carne)</i></p> <p><i>Pesca</i></p> <p><i>Industria automovilística y moda</i></p> <p><i>Elevado peso del sector primario (12,7% tasa de empleo) y secundario (31,5%) en detrimento del sector terciario (53,2%)</i></p> <p><i>Modesto empleo de servicios de alta intensidad de conocimiento</i></p> <p><i>Presencia de alta tecnología en industria transformadora</i></p> <p><i>Mayor productividad</i></p>	<p><i>Industria (textil, vestuario, calzado) (44% de tasa empleo)</i></p> <p><i>Elevado peso del sector primario (12,7% tasa de empleo) y secundario (43,9%), en detrimento del terciario (43,4%)</i></p> <p><i>Escaso empleo en servicios de alta intensidad de conocimiento</i></p> <p><i>Reducido empleo de alta tecnología</i></p> <p><i>Baja productividad</i></p>
INDUSTRIA	<p><i>Desarrollo industrial (pequeñas y medianas industrias)</i></p> <p><i>Mano de obra mejor pagada</i></p>	<p><i>Desarrollo industrial (pequeñas y medianas empresas), sectores tradicionales (textil, etc.).</i></p> <p><i>Mano de obra peor pagada</i></p>
EXPERIENCIA EXPORTADORA	<i>Escasa</i>	<i>Abundante (origen del 60% de las exportaciones portuguesas)</i>
SITUACIÓN ECONÓMICA INTRAESTATAL	<p><i>Debilidad (territorio deprimido)</i></p> <p><i>Elevada tasa de desempleo (14,8%, 2000)</i></p> <p><i>Avance en la convergencia europea (1995-2000, aumento de 2,8 puntos en PIB)</i></p>	<p><i>Fortaleza (primer área económica)</i></p> <p><i>Baja tasa de desempleo (4,9%, 2002)</i></p> <p><i>Retroceso en la convergencia europea (1995-2001)</i></p>
PRINCIPALES DEBILIDADES	<p><i>Nivel formativo en valores medios europeos y superior a la Región Norte</i></p> <p><i>Baja inversión en I+D</i></p> <p><i>Nivel de desarrollo medio a escala europea (66,3% PIB por hab., media europea 100)</i></p>	<p><i>Déficit formativo (cualificación profesional)</i></p> <p><i>Baja inversión en I+D</i></p> <p><i>Nivel de desarrollo medio a escala europea (56,9% PIB por hab.; media europea 100)</i></p>

Elaboración propia a partir de Azevedo, 2004: 92-105.

3. CONDICIONANTES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

En este punto trataremos de exponer brevemente los factores que han propiciado el arranque y la consolidación de la cooperación transfronteriza. En primer lugar, la proximidad geográfica y un relieve poco accidentado facilitan los contactos e intercambios de todo tipo entre las personas y las comunicaciones. Al mismo tiempo, la existencia de recursos o espacios naturales comunes fuerza a la adopción de iniciativas concertadas incentivando la cooperación transfronteriza. A esto sumemos, la afinidad cultural y la proximidad lingüística existente, en especial con la Región Norte de Portugal, que, como señala Pina Moura, contribuye a dotar de fluidez y eficacia a las acciones comunes (PINA MOURA, 2000: 17).

Sin embargo, estos factores no explican el inicio de la cooperación transfronteriza en la década de los ochenta. Conviene no incurrir en las explicaciones deterministas con fundamento en la geografía, el pasado común o el patrimonio cultural-lingüístico; en ciertos casos incluso pueden ser contraproducentes porque suscitan prevenciones por parte de los estados afectados. La cooperación transfronteriza no es una inevitabilidad histórica, aunque sí certificó la artificialidad de la frontera estatal. Y por eso, como escribe López Mira, “se descubre en aquel momento (adhesión de los estados ibéricos a las Comunidades Europeas) lo que ya estaba inventado hacía siglos, como era la identidad sociocultural y la similitud y/o complementariedad de las estructuras socioeconómicas entre lo que se denominará Galicia-Región Norte de Portugal, o, si se prefiere, la Galicia portuguesa de la que habla Miguel Torga y la Galicia española” (traducción propia) (LÓPEZ MIRA, 1998: 145).

En este caso, los factores relevantes son de índole política y económica. Entre los primeros debemos mencionar el cambio operado, en coincidencia con la democratización de los dos estados ibéricos y el desmantelamiento de las colonias (notable la influencia en el caso portugués), en la orientación de sus políticas exteriores que serán enfocadas hacia Europa, particularmente hacia las Comunidades europeas, con el ánimo de acabar con la marginalización política, lograr la consolidación de sus estrenadas democracias y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo socioeconómico (PALMEIRA, 2004: 110-111). En este nuevo contexto político peninsular, las relaciones entre los dos estados entran en una nueva etapa (PONTE IGLESIAS, 2001: 23-24) y así, en 1977, tuvo lugar la firma del Tratado de Amistad y Cooperación hispano-portugués llamado a sentar las bases de una mayor cooperación fronteriza transnacional

en diversos ámbitos (aprovechamiento de recursos naturales, mejora de las vías de comunicación, etc.).

En la línea de impulsar la cooperación transfronteriza, pero ahora dando entrada a las entidades territoriales, Portugal y España ratificaron en 1988 y 1990, respectivamente, el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales del Consejo de Europa (1980), lo que, al margen de las realizaciones concretas, manifestaba una orientación política distinta en este ámbito concreto¹². Sin embargo, no ha sido hasta 2002 cuando los dos estados han firmado el Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales que viene a completar el marco jurídico y reafirmar el compromiso político con la cooperación transfronteriza desarrollada por autoridades regionales o locales (el 30 de octubre de 2002 se realizó la firma del referido Tratado cuya entrada en vigor se ha producido el 30 de enero de 2004).

En segundo lugar, entre los aspectos políticos figura, por una parte, la descentralización política experimentada por el Estado español y la creación de las Comunidades Autónomas y, por otra parte, la reestructuración administrativa local y regional emprendida en Portugal que se tradujo en una mayor desconcentración a favor de este último nivel (VENADE, 2004: 56). Estos procesos han provocado la aparición de interlocutores institucionales públicos que, pese a la asimetría de sus capacidades, articulan iniciativas y estrategias coordinadas en ciertos ámbitos.

En tercer lugar, el liderazgo de Manuel Fraga Iribarne, Presidente de la Xunta de Galicia desde 1989 hasta 2005 y de Luis Braga da Cruz, Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región Norte desde 1985 hasta 2001 (después fue Ministro de Economía hasta 2002) ha ejercido una notable influencia sobre los diferentes actores implicados, en particular sobre las respectivas administraciones centrales¹³. Durante

¹²Ponte Iglesias recuerda que España formuló una declaración en virtud de la cual condicionaba la efectiva aplicación de este Acuerdo-Marco a la firma de acuerdos interestatales con Francia y Portugal. A falta de éstos, los convenios de colaboración establecidos entre las entidades territoriales precisan la conformidad expresa de los Gobiernos estatales (PONTE IGLESIAS, 2001:27).

¹³ Por parte española fue notable la inicial hostilidad del Gobierno central hacia todo tipo de actividad exterior de las Comunidades Autónomas, incluida la cooperación transfronteriza. También son muestra de esa actitud las sentencias del Tribunal constitucional que interpretaba en sentido amplio el artículo 149.1 3 referente a la competencia exclusiva del Estado central en materia de relaciones exteriores.

sus mandatos fue creada la *Comunidade de Traballo* y se logró la implicación de diferentes entidades locales en su funcionamiento (Comisiones Territoriales de Cooperación y el Eixo Atlántico), o el compromiso de las administraciones centrales con proyectos como la línea férrea de alta velocidad entre Vigo-Porto.

Al igual que ha sucedido con otras experiencias de cooperación transfronteriza, en su desarrollo y consolidación ha influido el proceso de integración europea tanto en su vertiente negativa como positiva. La primera vertiente, que implica la eliminación de las fronteras estatales y el consiguiente funcionamiento de un mercado único, ha originado el incremento de los contactos e intercambios económicos y sociales lo cual, a su vez, ha demandado más y mejores respuestas coordinadas por diferentes instancias públicas a los nuevos problemas y demandas; ha propiciado un mayor protagonismo de la sociedad civil. Desde la vertiente de la integración positiva, al margen de la dimensión transfronteriza de las diversas políticas comunitarias, las iniciativas emprendidas por la Comisión Europea, notablemente, INTERREG, y otros programas comunitarios dirigidos a la promoción de la cooperación interregional¹⁴, han sido el principal incentivo de la cooperación transfronteriza.

4. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA GALICIA Y LA REGIÓN NORTE DE PORTUGAL

4.1. Apuntes históricos

En la actualidad la cooperación transfronteriza se canaliza a través de la *Comunidade de Traballo* Galicia-Norte de Portugal, cuyo nacimiento ha marcado un antes y un después en esa cooperación. Veamos brevemente cómo fue gestándose y cuál ha sido su desarrollo posterior hasta la actualidad. En este recorrido diferenciaremos dos fases.

¹⁴ Entre éstos mencionaremos el Proyecto Millennium —incluido en el Programa RECITE II— que busca promocionar la cooperación entre regiones periféricas de la Unión y la innovación económica o el Programa *Joint European Venture* destinado al fomento de la creación de pequeñas y medianas empresas transnacionales conjuntas.

4.1.1. Fase informal (1981-1991)

Los contactos iniciales datan de los primeros años de la década de los ochenta, esto es, tras el nacimiento de un interlocutor político en la orilla norte del Miño, la Xunta de Galicia. A partir de 1982 comenzaron los intercambios de información que posibilitaron la preparación de posteriores iniciativas comunes (BRAGA DA CRUZ, 1992:6). En concreto, fruto de esos contactos fue la concertación de posiciones comunes en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas y la elaboración de un estudio sobre las infraestructuras de la Cuenca miñota. Posteriormente, se persiguió la armonización de los Programas de Desarrollo regional de ambos territorios. En esta línea, en 1985, se elaboró la Memoria común de infraestructuras de la Cuenca del Miño y transfronterizas que fue remitida a diversos agentes socioeconómicos y a los gobiernos de Madrid y Lisboa.

En 1986, la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte redactaron una Memoria conjunta, presentada a los respectivos gobiernos centrales, para demandar la financiación de un estudio global que examinase las posibles acciones europeas en ambos territorios, en especial en el terreno de la cooperación económica y social. El 14 de mayo de ese año se realizó una Declaración conjunta en Santiago de Compostela cuyo significado debe ser resaltado al tratarse del primer documento básico conjunto. En los años siguientes, fueron elaborados estudios preparatorios de acciones concretas y presentados a los gobiernos centrales (GONZÁLEZ-GURRIARÁN, 1992: 39-40).

En octubre de 1988, la capital de Galicia acogió la celebración de las I Jornadas Técnicas “Galicia e a Rexión de Portugal ante 1992”. En diciembre de 1990, como pórtico a la creación de la *Comunidade de Traballo*, tuvieron lugar las II Jornadas Técnicas “Galicia e a Rexión de Portugal ante 1992” donde se constató la necesidad de institucionalizar la cooperación transfronteriza para dotarla de continuidad, de coherencia e incrementarla.

En esta fase es subrayable la labor de las instituciones públicas de uno y otro lado de la frontera, en concreto, en la creación de un entramado institucional. Al mismo tiempo, es preciso observar un par de notas singularizadoras de esta experiencia: la ausencia de la iniciativa privada en el momento fundacional y la iniciativa en exclusiva del nivel regional en la institucionalización de la cooperación.

4.1.2. Fase institucional (1991-2006)

Dentro de ésta diferenciaremos, por un lado, un período inicial, que abarca desde 1991 a 1996 y en el cual la tarea principal consistió en edificar el entramado institucional de la *Comunidade de Trabalho*, por otro lado, un segundo período que comprende desde 1996 hasta la actualidad, que denominaremos de operacionalización ya que los esfuerzos principales estuvieron encaminados a la implementación de proyectos y programas.

4.1.2.1. Período de institucionalización (1991-96)

El 31 de octubre de 1991 se firmó en Oporto el Acuerdo constitutivo de la *Comunidade de Trabalho* Galicia-Norte de Portugal, a la vez que se estableció un programa de trabajo. A pesar del modesto aparato institucional y de las limitaciones políticas, la *Comunidade de Trabalho* es, en nuestra opinión, un hito en la historia reciente pues por primera vez la dos orillas del Miño cuentan con un órgano o foro común para una coordinación que permita afrontar problemas comunes, el aprovechamiento de los recursos comunes y la formulación de estrategias a corto, medio y largo plazo.

El contexto general en el que se realizó la firma de ese Convenio era diferente de aquel en que tuvieron lugar los primeros contactos ya que las relaciones socioeconómicas se habían incrementado sustancialmente tras la adhesión a las Comunidades Europeas y se había puesto en marcha la Iniciativa INTERREG. A pesar de ello, fue necesario vencer la oposición de los respectivos gobiernos de Madrid y Lisboa proclives a la constitución de una única comunidad de trabajo que agrupase a todas las regiones fronterizas (PONTE IGLESIAS, 2001: 27).

4.1.2.2. Período de operacionalización (1996-2006)

En este período los principales esfuerzos se dirigieron a la puesta en marcha de diversos y numerosos proyectos y programas en áreas muy variadas gracias, sobre todo, a INTERREG.

Como ocurre en las regiones fronterizas y subdesarrolladas (a diferencia de las desarrolladas que se centran en programas de reconversión y readaptación de sus estructuras productivas), las principales áreas o ejes de intervención han sido las infraestructuras tanto transfronterizas (4 puentes sobre el Miño, carreteras de conexión

fronteriza, plataformas logísticas de interés fronterizo) como interregionales (autopista y tren de alta velocidad), dinamización económica (Fondo capital-riesgo Galicia-Norte de Portugal, Centro de Desarrollo, Cooperación y Servicios Empresariales Transfronterizos, Anuario Estadístico Galicia-Norte de Portugal, Atlas de empresas), investigación y desarrollo tecnológico (MR Innovación, CTAG/CELLA, Plataforma de desarrollo tecnológico del sector del automóvil, NATURPLAS, nuevos materiales para aplicaciones automovilísticas, etc.), servicios sociales (restauración de aldeas para la reinserción social de menores), medioambiente (Parque Transfronterizo Gêres-Xurés, regeneración de cuencas fluviales fronterizas), cultura, patrimonio y turismo (Fortrans, actuaciones en las fortalezas fronterizas) y educación, formación y empleo (EURES Transfronterizo, FPTRANS, formación profesional transfronteriza de desempleados, CEER, Centro de Estudios Eurorregionales, etc.)¹⁵.

Las directrices a corto plazo apuntan hacia aspectos como la elaboración del Plan Integrado de Cooperación 2007-2013, la coordinación de puertos y aeropuertos, el aprovechamiento del potencial turístico y cultural, la mejora de la innovación y el desarrollo tecnológico, el fortalecimiento de los contactos entre los actores sociales y económicos, etc.

Al margen de los proyectos ejecutados y de sus resultados concretos y las cantidades aportadas a través de INTERREG, lo relevante es que confiere la gestión de las acciones aprobadas a las entidades transfronterizas lo que incentiva su creación y consolidación (DOMÍNGUEZ, 2004: 14).

Además, durante este período se efectuaron modificaciones en los aspectos institucionales de la *Comunidade de Traballo*. En mayo de 1999, fue modificado el artículo 3 del Acuerdo constitutivo para permitir la presencia de representantes de las entidades locales en el Consejo de la *Comunidade*. Más tarde, al amparo del Acuerdo constitutivo, se firmaron los protocolos constitutivos de las cuatro comunidades territoriales de cooperación y el Protocolo de integración del Eixo Atlántico en la *Comunidade* (2000).

En el momento de redactar estas páginas, posiblemente, nos encontremos ante el comienzo de una nueva etapa en la cooperación transfronteriza ya que, el 24 de febrero

¹⁵ Puede verse información detallada sobre los proyectos desarrollados en la dirección <http://www.ctgnpt.org/proyectos.asp?tipo=1>

de 2006, el Gobierno gallego ha propuesto la creación de una Secretaría Permanente con sede en la localidad de Valença do Minho. Sus funciones apuntan a la programación, planificación y seguimiento de los proyectos conjuntos y con ello se pretende dotar a la cooperación de un auténtico carácter transfronterizo, superador de la mera coordinación de proyectos e iniciativas.

4.2. LA COMUNIDADE DE TRABALLO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Veamos brevemente el contenido del Acuerdo constitutivo de la *Comunidade de Traballo* prestando atención a sus fines y a su estructura institucional.

4.2.1. Fundación

La *Comunidade de Traballo* se fundamenta en el referido Acuerdo constitutivo suscrito entre el Presidente de la Xunta de Galicia y el Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región Norte. Es un acuerdo de índole política con valor declarativo y forma solemne, pero carente de fuerza vinculante desde la perspectiva jurídico-internacional. Para Venade es un acuerdo privado interadministrativo dada la ausencia de competencia para establecer acuerdos internacionales (VENADE, 2004: 64).

Como ya hemos apuntado la iniciativa de creación, a diferencia de otras comunidades de trabajo o entidades similares, no ha resultado de la acción de entidades locales, sino de dos entidades regionales lo que presenta aspectos positivos: en primer lugar, el número reducido de socios facilita su funcionamiento y la toma de decisiones; en segundo lugar, proporciona mayor peso político (inclusión de la capital económica lusa, Porto), al tiempo que permite acometer estrategias y proyectos de dimensión supralocal.

Básicamente, el contenido del Acuerdo consiste en regulaciones genéricas relativas a los fines, las instituciones y los procedimientos de la *Comunidade de Traballo*.

4.2.2. Fines

Según el artículo 2 del Acuerdo constitutivo, la *Comunidade* debe contribuir al desarrollo de ambas regiones en el marco de una creciente interdependencia y solidaridad interregional, a la construcción europea y a la mejora de la situación de las poblaciones fronterizas; en otras palabras, estaba llamado a ser un agente dinamizador de las relaciones entre las autoridades portuguesas y gallegas encaminadas a la cooperación transfronteriza.

La definición de los ámbitos materiales de actuación se realiza en términos amplios (tratar asuntos de interés común, intercambiar informaciones, coordinar iniciativas, abordar problemas mediante soluciones concertadas). En perspectiva histórica, esta falta de concreción ha sido un elemento de positivo al dotar de flexibilidad su actuación. Las comisiones sectoriales a las que nos vamos a referir permiten averiguar los ámbitos materiales concretos en los ha desarrollado sus actividades, sin olvidar los proyectos concretos realizados.

En cuanto a los medios financieros, el artículo 8 del Acuerdo constitutivo dispone que la *Comunidade de Traballo* se nutrirá de las contribuciones equivalentes de ambos socios y cada delegación carga con los gastos derivados de la participación en las reuniones y de las actividades. En suma, pese a lo establecido en este artículo, carece de un presupuesto común.

4.2.3. Estructura institucional

Es compleja ya que está integrada por: Consejo de la *Comunidade de Traballo*, Presidencia, Comisiones sectoriales (una específica del Eixo Atlántico), Comunidades Territoriales de Cooperación, Coordinador general, Comité de coordinación y una secretaría. No obstante, la *Comunidade de Traballo* carece de personalidad jurídica, de sede estable y de personal propio.

Antes de examinar sus principales características, indiquemos que su funcionamiento se asienta los principios de paridad y consenso (desde su creación no se han adoptado decisiones por votación). Asimismo, es destacable la falta de previsión de un procedimiento de resolución de controversias.

4.2.3.1. Consejo

El Consejo es el órgano plenario paritario compuesto, según el artículo 3 del Acuerdo constitutivo, por las delegaciones oficiales de Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional Norte. En la medida de lo posible también deberán figurar representantes de las entidades subregionales y los coordinadores de las comisiones sectoriales. Este artículo deja la puerta abierta a la entrada de agrupaciones o asociaciones de entidades públicas de nivel local, previa solicitud a la Presidencia de la Comunidad. Desde 1999, es admisible la participación de representantes de organismos de cooperación transfronteriza que agrupen a entidades locales del ámbito territorial de la *Comunidade de Traballo* (dos representantes por cada una con voz, pero sin voto). Asimismo, se contempla la posibilidad de que estén presentes los agentes socioeconómicos, las universidades o centros de investigación a invitación del Presidente o incluso personalidades nacionales o europeas y representantes de organismos hispano-lusos de cooperación transfronteriza como invitados oficiales u observadores.

¿Qué hace el Consejo? De acuerdo con el referido precepto, asegura la continuidad de las actividades, aprueba el programa de acción, adopta los acuerdos, recomendaciones y propuestas de la *Comunidade*, aprueba y modifica el reglamento de funcionamiento, crea, extingue o modifica las comisiones sectoriales y otros órganos técnicos, aprueba el informe bianual de actividades, ratifica las decisiones de la presidencia referentes a la integración de entidades territoriales. También aprueba el presupuesto común que, en principio, debiera proceder de las aportaciones de las partes, pero que, en la realidad, no existe.

El Consejo se reúne en sesiones ordinarias dos veces al año, aunque cabe la convocatoria de sesiones extraordinarias por parte del Presidente. El Consejo adopta las decisiones que estime oportunas, las cuales son remitidas a las autoridades competentes en forma de recomendaciones, es decir, sin valor jurídico.

4.2.3.2. Presidente

El Consejo está encabezado por un Presidente, que lo es también de la *Comunidade de Traballo*. La duración del mandato es de dos años, ejercido de forma alternativa por los representantes de las dos regiones¹⁶. Entre sus cometidos figuran la representación de la *Comunidade*, la preparación del orden del día (previa consulta al representante de la otra región), la convocatoria, presidencia y dirección de las reuniones del Consejo y la autorización de las actas de las reuniones. También está prevista la figura del vicepresidente.

4.2.3.3. Comité de Coordinación y Coordinadores generales

El Acuerdo constitutivo no fija la composición del Comité; sólo indica que estará presidido de forma conjunta por los dos Coordinadores generales, nombrados por cada Presidente. Se reúne al menos cuatro veces por año, aunque caben otras convocatorias por iniciativa del Presidente de la *Comunidade* o por acuerdo de los Coordinadores generales. También prevé que sea asesorado por el Secretario de la *Comunidade* (cuenta con un secretariado) nombrado por el Presidente a propuesta conjunta de los Coordinadores generales. El Acuerdo constitutivo les encomienda la coordinación general y permanente de las actividades de la *Comunidade de Traballo* (VENADE, 2004: 69); esto es, la gestión diaria (coordinar de forma general y permanente las actividades de la Comunidad para asegurar la continuidad, convocar y coordinar a las comisiones sectoriales, así como fijar las directrices de acción, dirigir el funcionamiento de la secretaría, elaboración de los programas de acción, y de documentos para su estudio o aprobación por el Consejo).

4.2.3.4. Comisiones sectoriales

En 1992, con ocasión de la celebración de la sesión plenaria en Santiago de Compostela, obtuvieron carta de naturaleza seis comisiones sectoriales paritarias que funcionan dentro de la *Comunidade*. Hoy su número ha sido ampliado hasta diez por el Consejo (cooperación sectorial): Agricultura, Medioambiente, Recursos naturales y Ordenación,

¹⁶ Desde el día 24 de febrero de 2006 lo ejerce el Presidente de la Xunta de Galicia, Emilio Pérez Touriño.

Enseñanza, Formación y Empleo, Investigación científica y universidades, Cultura, Patrimonio y Turismo, Desarrollo local, Dinamización económica, Pesca, Sanidad y Asuntos sociales, Administraciones regionales y locales e Infraestructuras de transporte.

4.2.3.5. Comunidades Territoriales de Cooperación

Al amparo de lo previsto en el artículo 3 del Acuerdo constitutivo, existen de cuatro comunidades territoriales de cooperación (cooperación territorial): la del Valle del Limia (1999), la del Valle del Támega (2000), la del Valle del Miño (2000) y la del Valle del Cádavo (2002). Nacen por iniciativa de las cámaras municipales portuguesas, las Diputaciones de las provincias de Ourense y Pontevedra y los *concellos*. Su creación tuvo lugar a través de protocolos de cooperación transfronteriza suscritos por esas autoridades. En su campo de actuación aparecen materias como agricultura, ganadería, infraestructuras, transportes y comunicaciones, cultura, educación, deporte, etc.

Para Domínguez, estas Comunidades Territoriales prueban la capilaridad que está logrando la *Comunidade de Traballo* y, a la vez, ejemplo del principio de subsidiariedad ya que son quienes se encargan de la gestión de las iniciativas comunitarias, en especial el Interreg IIIA (DOMÍNGUEZ, 2004: 31). En efecto, su creación ha permitido involucrar a las autoridades locales y provinciales, en el caso gallego, y las locales en el portugués, en la gestión de las iniciativas y programas.

4.2.3.6. Comisión específica del Eixo Atlántico

En 1992, surgió, al margen de la *Comunidade de Traballo*, el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular como una suerte de grupo de presión para hacer valer los intereses municipales. Hoy, engloba a los alcaldes de 18 de las principales ciudades de la Eurorregión. En 2000, fue incorporado a la *Comunidade de Traballo* originando una comisión específica para ocuparse de las cuestiones relativas al desarrollo urbano¹⁷. Su presencia reviste importancia porque confiere a la cooperación una dimensión que desborda lo transfronterizo en favor de lo interregional, al tiempo que ayuda a

¹⁷El 28 de junio de 2000 fue suscrito en Santiago de Compostela el Protocolo de integración del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular en la *Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal*.

capilarizarla y a conseguir una implicación más intensa de uno de los actores públicos capaces de aportar dinamismo.

4.2.3.7. Otros órganos

Finalmente, el cuadro orgánico se completa con una Secretaría General ocupada por un secretario sobre quien recae el funcionamiento administrativo. También existe un Grupo de Análisis y Reflexión Estratégica y un Grupo Observatorio Interregional.

5. CONSIDERACIONES FINALES: LOGROS Y DESAFÍOS

En el contexto de la Península ibérica, esta experiencia cooperativa reviste un carácter referencial para otras actividades que se desarrollan entre Comunidades Autónomas (Andalucía, Extremadura, Castilla-León) y otras Comisiones de coordinación regional lusas (Centro, Alentejo, Algarve). La labor desarrollada en el Miño ha servido para despejar el camino de algunos obstáculos, en particular, los derivados de reticencias y temores originados por el recorrido histórico singular de cada estado ibérico. La labor de esta *Comunidade de Traballo*, unida a otras existentes en la frontera hispano-lusa, ha generado cierta confianza en los niveles político-administrativos donde había histórica desconfianza y aislamiento crónico.

En segundo lugar, la *Comunidade de Traballo* ha permitido dar continuidad y racionalidad a la cooperación por medio de estudios, trabajos y en proposiciones o programas remitidos a los respectivos gobiernos estatales. Más allá de realizaciones concretas, desde su creación las relaciones y contactos de diversa índole, sobre todo los político-institucionales han aumentado y se han intensificado a nivel regional y local entre uno y otro lado del Miño. Esto ha generado un conocimiento y confianza recíproca entre las autoridades político-administrativas lusas y gallegas, notablemente en los niveles regional y local. Ha posibilitado el intercambio de información, de conocimientos y experiencias prácticas, junto al conocimiento y trato personal (RÍOS, 1999:2). En suma, ha ayudado a la forja de las bases de nuevos hábitos y pautas de actuación política y administrativa que contrastan con el histórico aislamiento.

En tercer lugar, la cooperación desarrollada ha contribuido a la toma de conciencia de la importancia y potencialidades del espacio eurorregional tanto entre los actores públicos como entre los socioeconómicos de uno y otro lado de la frontera. En

esta línea, apuntemos que en mayo de 1999, fue aprobado en el Programa de actuación conjunta Galicia-Norte de Portugal. Estrategia para el período 2000-2006. También se ha conseguido que la importancia de este espacio eurorregional sea reconocida a nivel interestatal (peninsular) y europeo. Así, es considerada en documentos de planificación estratégica tanto portugueses (PO Regional do Norte) como gallegos (PEDEGA) y en documentos europeos como PEOT (Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio) (Faíña-López-Rodríguez, 2004:144). En esta sentido, notemos el amplio uso que ha ido adquiriendo el término “eurorregión” que es utilizado tanto a nivel oficial y formal como por los diversos actores políticos (inicialmente se aludía a las dos regiones).

En cuarto lugar, se ha conseguido adoptar un enfoque estratégico conjunto y definición o decantación gradual del interés eurorregional. Como escribe Azevedo, se ha pasado de una cooperación limitada a los territorios de frontera a una cooperación más amplia (interregional) y portadora de un sentido más estratégico y de desarrollo (AZEVEDO, 2004: 90). Para Faíña y López-Rodríguez la consolidación de un espacio funcional interregional es un objetivo estratégico para Portugal y Galicia (FAÍÑA-LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2004: 142). Esto obliga a los representantes políticos a consensuar ciertas políticas públicas de dimensión eurorregional. En relación con esta cuestión, conviene señalar que esta cooperación se ha consolidado y figura entre las prioridades de las fuerzas políticas detentadoras del poder a uno y otro lado de la frontera con lo que está al abrigo de los cambios derivados de procesos electorales. Indudablemente, en la incorporación de esa dimensión interregional ha sido determinante la creación, y su posterior integración en la *Comunidade de Trabalho*, del Eixo Atlántico (RÍOS, 1999: 3).

Además de la coordinación de iniciativas y la selección de proyectos, la *Comunidade de Trabalho* ha realizado una labor de *lobby* ante agentes socio-económicos y políticos. En este terreno es notable su actuación en relación a los gobiernos de Lisboa y Madrid y al nivel europeo, en particular, ante la Comisión Europea. En general, hasta ahora, la *Comunidade de Trabalho* ha asumido el papel de valorizar este espacio en la fachada suratlántica tanto a nivel peninsular, europeo e internacional (FAÍÑA-LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2004: 142). Esto es especialmente visible con ocasión de la celebración de las cumbres hispano-lusas o en el terreno de la cooperación interregional multilateral canalizada a través de entidades que actúan como

interlocutores de la Comisión Europea como la CRPM¹⁸, ARE, ARFE, CPLRE, etc. que hacen posible la defensa de intereses comunes específicos.

La *Comunidade de Traballo* implica a diversos niveles administrativos (central, regional y local) de ambos estados con diferente ámbito territorial y competencial. En el caso gallego, la batuta la llevó la *Consellería* de Economía, pero ha ido implicando progresivamente a otros departamentos autonómicos (Agricultura, Ordenación territorial, Medioambiente, etc.) como puede observarse en la composición de las comisiones sectoriales. En el caso, portugués, ha obligado a la creación de grupos de trabajo entre las diferentes direcciones regionales de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional Norte. Esencialmente lo que ha introducido es una mayor coordinación entre los diversos niveles administrativos de ambos estados e interadministrativos (ministerios, *consellerías*, etc.).

Dado que la selección y el seguimiento de los proyectos operativos desarrollados dentro de los programas de cooperación transfronteriza como el Interreg recae sobre la *Comunidade de Traballo*, ésta constituye un ejemplo de la aplicación del principio de subsidiariedad (evita la intervención directa de las autoridades europeas y estatales en favor de las regionales). La implementación es realizada por las autoridades autonómicas y locales (en el caso gallego) y locales en el portugués con la coordinación del la Comisión de Coordinación Desarrollo Regional Norte. Así, desde la perspectiva de la gobernanza, para Palmeira es posible constatar que en la Euroregión “operan un conjunto de instituciones que actúan de forma transnacional y ofreciendo bienes públicos (no siendo el gobierno), formando una red eurorregional” (traducción propia) (PALMEIRA, 2005:38).

Estrechamente vinculado con la subsidiariedad, se encuentra la creación de las comunidades territoriales de cooperación que se extienden a lo largo de toda la frontera implicando a las autoridades locales, así como con la presencia del elemento urbano a través del *Eixo Atlántico*. De este modo, la cooperación gana en solidez y adquiere una dimensión interregional.

¹⁸ Para Galicia ha revestido importancia su Comisión Arco Atlántico la cual ha logrado que la iniciativa comunitaria INTERREG III-B fuese considerada por la Comisión Europea como un área susceptible de recibir financiación para proyectos de cooperación interregional.

Ahora bien, este mecanismo de cooperación transfronteriza no está exento de limitaciones o debilidades y retos. En este punto topamos con la cuestión de la debilidad política de la Región Norte. La persistencia en Portugal de una estructura política centralizada, en contraste con la autonómica existente en el Estado español, incrementa su dependencia respecto a la planificación estatal. Además, la diferente y asimétrica organización de los poderes regionales y locales a uno y otro lado de la frontera lastra la cooperación fronteriza (DOMÍNGUEZ, 2004: 22); en particular, en lo referente a la construcción del necesario consenso que implica la cooperación. También es tributario de esta asimetría el carácter tecnocrático característico de las medidas y soluciones propuestas (BRAGA DA CRUZ, 1992: 18), en detrimento de la dimensión política.

Entre los desafíos que se avecinan está, en primer lugar, la adaptación al Tratado hispano-luso de cooperación transfronteriza de 2002 (establece un plazo de cinco años para los actuales instrumentos de cooperación transfronteriza) que permite acabar con la falta de reconocimiento jurídico de la *Comunidade* y dotarla de un marco con mayor seguridad jurídica. En este sentido, ayudará a definir con claridad las obligaciones recíprocas, los ámbitos de acción de la cooperación, a perfilar la estructura institucional. Sin embargo, del Tratado podrían derivar impedimentos para la adaptación de la *Comunidade de Trabalho* porque la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional Norte carece de competencia para actuar en algunas áreas contempladas en el Acuerdo constitutivo de 1991 (VENADE, 2004: 74).

En segundo lugar, en atención a los previsibles cambios que afectarán a los fondos europeos, la *Comunidade de Trabalho* debiera diversificar sus acciones a través de la implicación de los agentes sociales en actuaciones que superen decididamente lo transfronterizo; en otras palabras, es probable que sea necesaria una reorientación estratégica a medio plazo si consideramos la posible desaparición de los fondos europeos o al menos disminución a partir de 2013. Esto nos obliga a plantearnos la viabilidad de la cooperación sin la zanahoria europea y, por consiguiente, adquiere importancia de la construcción y consolidación de redes estables y efectivas que impliquen actores públicos y privados; en definitiva, el fortalecimiento de la infraestructura social lo cual exigirá la actuación pro-activa de los diferentes agentes socioeconómicos. En esta línea, Azevedo considera un aspecto deficitario las escasas prácticas de cooperación avanzada entre agentes económicos y empresariales para explorar y aprovechar las oportunidades de mercado e inversión fuera de la Eurorregión

(AZEVEDO, 2004: 90). Además, dado el desequilibrio institucional existente entre los dos estados ibéricos, el papel de los actores privados y de las entidades locales cobra una especial importancia.

Hasta aquí hemos tratado de exponer los aspectos más relevantes de esta experiencia cooperativa que posibiliten su comparación con otras semejantes llevadas a cabo en Europa. En los próximos años deberemos prestar atención a los frutos y dinámicas que pueda originar la creación de una Secretaría Permanente en Valença do Minho con la que se pretende avanzar hacia una “cooperación de segunda generación” entre Galicia y la Región Norte de Portugal.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

AZEVEDO, Rui (2004). “As regiões do Norte de Portugal e da Galiza: enquadramento no contexto comunitário e perfis de evolução”, en *As eurorrexións e o futuro de Europa: o modelo da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Domínguez Castro, Luis-Venade, Nuno, Porto, 89-113.

BERMEJO BARRERA, J. C.-FERNÁNDEZ CANOSA, X. A. (1996). “Idade Antiga”, en *Nova Historia de Galicia*, VV. AA., Oleiros, Tambre, 73-146.

BRAGA DA CRUZ, Luis (1992). “La cooperación transfronteriza entre el norte de Portugal y Galicia. De la experiencia de cooperación interregional a la construcción de una comunidad de trabajo transfronteriza”, en *Regiones transfronterizas y mercado único*, OTERO-DÍAZ, Carlos (ed.), Fundación Alfredo Brañas, 3, 13-29.

COUTO, Margarida (2001), “A `Euro-Regiao como perspectiva europeia de ordenamento do territorio””, *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, 1, 93-102.

DOMÍNGUEZ CASTRO, Luis (2004). “Europa e a fronteira luso-galaica: historia e reencontro”, *As eurorrexións e o futuro de Europa: o modelo da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Domínguez Castro, Luis-Venade, Nuno, Porto, 3-51.

FAÍÑA, J. Andrés-LÓPEZ-RODRÍGUEZ, Jesús (2004) “La Euroregión Galicia-Norte de Portugal: estrategias y posibilidades de desarrollo desde la política regional de la Unión

Europea”, en *As eurorrexións e o futuro de Europa: o modelo da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Domínguez Castro, Luis-Venade, Nuno, Porto, 115-153.

GONZÁLEZ-GURRIARÁN, Jorge (1992), "La colaboración entre Galicia y la Región norte de Portugal en el marco de la CEE. Balance y perspectivas", en *Regiones transfronterizas y mercado único*, OTERO-DÍAZ, Carlos (ed.), Fundación Alfredo Branas, 3, 31-48.

LÓPEZ MIRA, Álvaro X. (1998) *A Galicia irredenta*, Vigo, Xerais.

PALMEIRA, José Antonio (2004). “Geopolítica de Portugal: Atlântico é arma estratégica para combater periferia na Europa”, *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, 6, 105-112.

PALMEIRA, José Antonio (2005). “Governança na Euro-região Galiza-Norte de Portugal”, *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, 8, 31-40.

PINA MOURA, Joaquim (2000) “El desarrollo de la eurorregión privilegiará la complementariedad”, *Empresarios*, nº 17. *Suplemento Galicia-Norte de Portugal*, 16-17.

PONTE IGLESIAS, M^a Teresa (2001): “A Comunidade de Traballo como instrumento dinamizador da integración”, *Tempo Exterior*, 3 (segunda época), 23-33.

RÍOS, Xulio (1999). “Galicia y Norte de Portugal, construyendo Europa” en <http://www.igadi.org/artigos/galiciaynortedeportugalconstruyendoeuropa.htm>

VARELA ÁLVAREZ, Enrique J. (2004). “*Reinventing small government* o la necesidad de acometer la reforma territorial desde la Eurorregión de Galicia-Norte de Portugal”, *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, 6, 61-74.

VENADE, Nuno (2004). “Galiza-Norte de Portugal: a euroregião necessária”, en *As eurorrexións e o futuro de Europa: o modelo da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Domínguez Castro, Luis-Venade, Nuno, Porto, 53-88.

VILLARES, Ramón (2003). “Portugal, Galicia e o iberismo” en *Actas do IV Simposio Internacional Luso-Galaico de Filosofía*, Santiago de Compostela, USC, 13-28.

* * *