

Documento marco do proxecto



**Construíndo rexións transfronteirizas máis
resilientes: gobernanza multinivel e
desenvolvemento rexional estratéxico conxunto**

Índice

Documento marco do proxecto	1
Antecedentes	3
Resumo do proxecto	4
Rexións transfronteirizas piloto	4
Tres dimensións para avaliar os distintos niveis de gobernanza das rexións transfronteirizas	5
Entregables e actividades do proxecto	6
AECT Rio Minho	6
Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos	7
Desafíos e prioridades transfronteirizos	7
Comunidade de Traballo dos Pireneos	8
Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos	8
Desafíos e prioridades transfronteirizos	9
AECT Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai	9
Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos	10
Desafíos e prioridades transfronteirizos	11
AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD	11
Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos	12
Desafíos e prioridades transfronteirizos	12
Asociación Eurorexión Niemen e municipio de Alytus	13
Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos	13
Desafíos e prioridades transfronteirizos	14
Referencias	15
Figuras	
Figura 1. Rexións transfronteirizas da UE (2021) e localización das cinco rexións piloto	5
Figura 2. Localización do AECT Rio Minho	7
Figura 3. Localización da Comunidade de Traballo dos Pireneos	8
Figura 4. Localización da Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai	10
Figura 5. Localización da AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD	11
Figura 6. Localización da rexión transfronteiriza de Nemunas-Niemen	13

Antecedentes

A Unión Europea (UE) e os países que forman parte do Espazo Económico Europeo, entre os que se atopan Andorra, Liechtenstein, Noruega, Suíza e O Reino Unido, comparten 62 fronteiras terrestres e 17 marítimas (ESPON, polas súas siglas en inglés, 2021). As rexións transfronteirizas representan o 40 % do territorio da UE e case o 30 % da súa poboación. Ademais, dous millóns de habitantes e residentes da UE son persoas que traballan ou estudan en rexións fronteirizas e cruzan algún paso fronteirizo con outro país polo menos unha vez á semana (ESPON, 2021). Así, as rexións transfronteirizas da UE son un elemento crucial na vida de máis de 130 millóns de habitantes da UE.

As rexións transfronteirizas enfróntanse a retos concretos en ámbitos coma a prestación de servizos públicos (por exemplo, sanidade ou educación) e o impulso ao desenvolvemento económico local. Estas rexións rexistran peores resultados económicos que outras rexións da UE. E, por iso, enfróntanse a retos económicos únicos, coma un menor acceso a servizos públicos que contribúen a mellorar a produtividade e o benestar (por exemplo, universidades e hospitais), un recoñecemento diferente das titulacións profesionais e culturas organizativas e idiomas distintos. Ademais, as condicións de transporte por estrada e ferrocarril adoitan ser peores nas rexións transfronteirizas, debido á dificultade de coordinar os proxectos de infraestruturas transfronteirizas. No caso do ferrocarril, detectáronse outros retos relacionados coas fronteiras, coma a interoperabilidade técnica das liñas ferroviarias internacionais, a coordinación de horarios entre países e outras cuestións administrativas (Comisión Europea, 2021).

As rexións transfronteirizas tamén lles impoñen maiores cargas administrativas ás e aos particulares, ás empresas e ás autoridades públicas, dadas as diferenzas nos sistemas normativos e xurídicos (Comisión Europea, 2017). Un informe de 2017 da Comisión Europea concluíu que, de eliminar o 20 % das barreiras xurídicas e administrativas que existen actualmente nas relacións transfronteirizas na UE, poderían crearse un millón de novos postos de traballo nestas rexións e, ao mesmo tempo, o seu PIB aumentaría nun 2 %. Ademais, a falta de acordos eficaces de gobernanza multinivel en determinadas rexións transfronteirizas pode limitar o intercambio de recursos a través das fronteiras e, ao mesmo tempo, reducir o investimento público en proxectos transfronteirizos que poderían apoiar as economías de escala (Comisión Europea, 2017). Outros factores que dificultan unha cooperación transfronteiriza eficaz son as diferenzas nas prioridades de desenvolvemento dos países participantes, a falta dunha estratexia integrada de desenvolvemento transfronteirizo, diferenzas culturais entre os gobernos e unha confianza limitada neles (Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos, OCDE-Observatorio de Innovación Pública, OPSI).

A pandemia ocasionada pola COVID-19 puxo en evidencia a interdependencia dos Estados membros da UE e das súas rexións, e a vulnerabilidade das vantaxes transfronteirizas, especialmente cando se lle impoñen límites á liberdade de circulación de persoas e mercadorías nas fronteiras (Comisión Europea, 2021). As medidas dos Estados membros da UE destinadas a pechar as fronteiras e a limitar a circulación afectaron os ecosistemas transfronteirizos, co consecuente empeoramento dos problemas existentes na prestación de servizos e no funcionamento do mercado laboral, especialmente no que respecta ao acceso á asistencia sanitaria, á subministración de mercadorías e á mobilidade das e dos traballadores (incluído o persoal sanitario). A pandemia tamén puxo de relevo a necesidade de mellorar a xestión transfronteiriza e aumentar a cooperación sistemática e coherente nas actividades transfronteirizas entre todos os niveis de goberno (OCDE, 2021; Comisión Europea, 2021).

Unha cooperación transfronteiriza eficaz pode achegar importantes beneficios económicos, sociais e ambientais. En primeiro lugar, pode aumentar a eficacia dos marcos normativos, co que poderían abordar de forma máis eficaz os retos transfronteirizos. Na UE diversos gobernos cooperaron para harmonizar a normativa relativa á vertedura de augas residuais, co fin de limitar a contaminación fluvial transfronteiriza (OCDE, 2021). En segundo lugar, a cooperación transfronteiriza na harmonización das normativas ou políticas empresariais destinadas ás pequenas e medianas empresas pode contribuír a potenciar a actividade económica transfronteiriza. En terceiro lugar, ao aumentar o intercambio de persoas e de información derivado da cooperación transfronteiriza pode mellorar a calidade dos servizos rexionais (OCDE, 2013). En cuarto lugar, a cooperación transfronteiriza que fomenta un enfoque máis integrado e de "área funcional" pode apoiar as economías de escala (OCDE, 2020). Por exemplo, a creación dunha liña de transbordador permanente entre os territorios finlandés e sueco na rexión de Kvarken contribuíu a aumentar a mobilidade de bens e persoas e, ao mesmo tempo, axudou a impulsar as economías de escala (ESPON, 2021).

En quinto lugar, ao promover un enfoque máis integrado do desenvolvemento transfronteirizo tamén se poden compartir os custos dos bens públicos ou dos grandes proxectos de infraestruturas. Por último, unha cooperación transfronteiriza eficaz pode aumentar a visibilidade das rexións que participan na cooperación, facelas máis atractivas para as e os investidores internacionais e aumentar o talento de toda a rexión transfronteiriza.

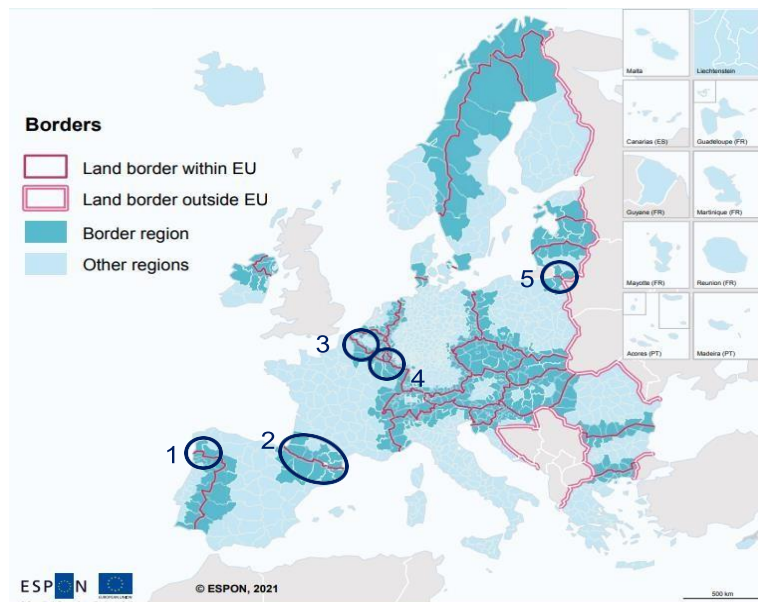
Resumo do proxecto

Ante esta situación, existe unha clara necesidade de que as e os axentes das rexións fronteirizas europeas identifiquen mecanismos que promovan e faciliten unha maior cooperación institucional transfronteiriza entre todos os niveis de goberno, e tamén coa sociedade civil, e, ao mesmo tempo, garantan un financiamento sostible destinado á xestión e ao investimento transfronteirizos. Ao mellorar a cooperación poderíanse reducir as complexidades asociadas á interacción transfronteiriza, apoiar a identificación, o deseño e a execución de proxectos de desenvolvemento transfronteirizo de interese para ambas as dúas partes, e mellorar a integración das actividades económicas e dos servizos públicos nunha única "área funcional" transfronteiriza. Para iso, en xaneiro de 2023, púxose en marcha o proxecto da OCDE "Construíndo rexións transfronteirizas máis resilientes: gobernanza multinivel e desenvolvemento rexional estratéxico conxunto", que contou co apoio financeiro da Dirección Xeral de Política Rexional e Urbana (DG REGIO) da Comisión Europea. O proxecto, de quince meses de duración, axuda as rexións transfronteirizas a aumentar a súa resiliencia e a mellorar o benestar da súa cidadanía. Ademais, nel analízanse como poden mellorarse os acordos de gobernanza multinivel, xunto co desenvolvemento conxunto de estratexias e servizos públicos, para axudar as rexións transfronteirizas a alcanzar obxectivos de desenvolvemento comúns de forma máis eficaz.

Rexións transfronteirizas piloto

A OCDE está a traballar con cinco rexións transfronteirizas da UE para emprender un proceso de colaboración baseado no diálogo e no intercambio de coñecementos sobre como mellorar a cooperación transfronteiriza e o desenvolvemento conxunto de proxectos e servizos públicos ([figura 1](#)). As cinco rexións piloto, seleccionadas a través dunha convocatoria publicada pola DG REGIO, son as seguintes:

1. Agrupamento Europeo de Cooperación Territorial (AECT) Rio Minho (Portugal e España)
2. Comunidade de Traballo dos Pireneos (Andorra, Francia e España)
3. AECT Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai (Bélxica e Francia)
4. AECT de Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD (Francia e Luxemburgo)
5. Asociación Eurorrexión Niemen e municipio de Alytus (Lituania e Polonia)

Figura 1. Rexións transfronteirizas da UE (2021) e localización das cinco rexións piloto


Fonte: elaboración propia, segundo os datos de ESPON, 2021

Tres dimensións para avaliar os distintos niveis de goberno das rexións transfronteirizas

O proxecto da OCDE céntrase en tres elementos da gobernanza multinivel: actores, ideas e medios. O primeiro elemento céntrase nos actores e nas institucións públicas e non gobernamentais que participan nos mecanismos de cooperación transfronteiriza, así como nas súas prácticas e mecanismos de participación. En concreto, a OCDE analizará os acordos de gobernanza multinivel en cada rexión piloto para identificar as lagoas en materia de gobernanza e os desequilibrios de competencias entre os socios rexionais transfronteirizos. Tamén examinará os mecanismos e as boas prácticas que poderían utilizarse para elaborar e aplicar políticas, plans e servizos públicos transfronteirizos que teñan éxito, mesmo mediante a cooperación, cun amplo abano de axentes non gobernamentais.

No segundo elemento examínanse os obxectivos e as prioridades de desenvolvemento das rexións transfronteirizas e a medida en que estes se recollen nas estratexias integrais territoriais. En concreto, a OCDE traballará coas rexións piloto para articular claramente os obstáculos e as lagoas que se atopan á hora de desenvolver e aplicar conxuntamente políticas, plans e servizos públicos transfronteirizos integrais e, a continuación, identificar conxuntamente o que funciona e o que non.

O terceiro elemento consiste en avaliar os medios dispoñibles e necesarios en cada rexión transfronteiriza para reforzar as súas estruturas de goberno, mellorar a prestación de servizos públicos e garantir un financiamento sostible dos investimentos transfronteirizos. En particular, examínanse os recursos e os mecanismos financeiros dispoñibles para financiar a prestación de servizos públicos transfronteirizos. Tamén se consideran os recursos humanos e as competencias necesarias para deseñar, aplicar e supervisar conxuntamente as políticas e os lugares transfronteirizos, así como o mecanismo de intercambio de información transfronteiriza entre os distintos niveis de goberno e sectores.

Entregables e actividades do proxecto

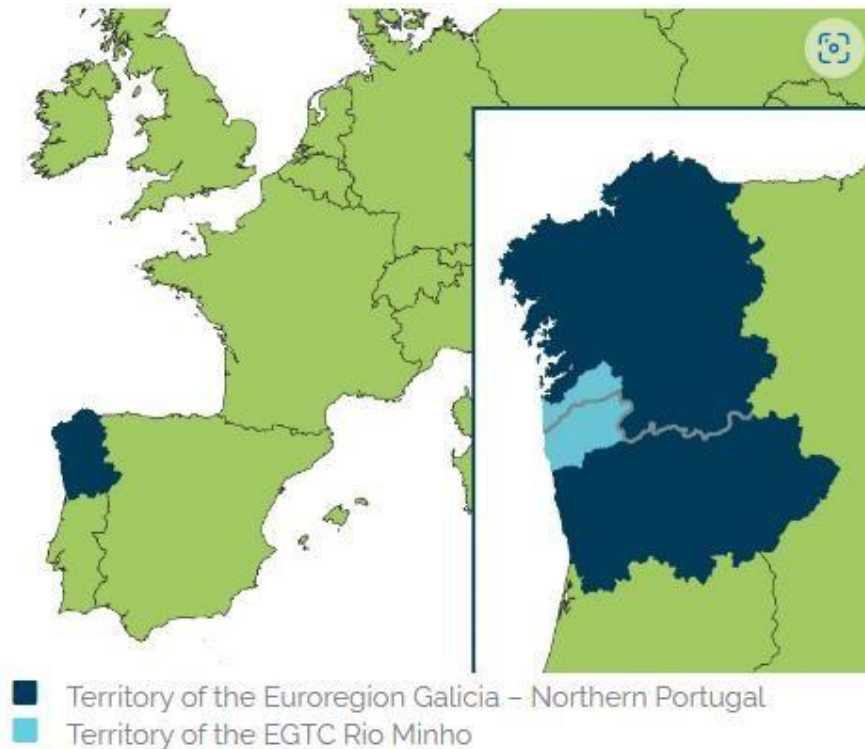
O traballo da OCDE sobre como mellorar a colaboración e a produción conxunta transfronteiriza levarase a cabo a través dunha serie de ferramentas analíticas e eventos de intercambio de coñecementos, entre os que se inclúen os seguintes:

- **Cinco anteprojectos** (un por rexión piloto). Nestes anteprojectos a medida presentarase unha análise da situación de cada rexión e proporcionarase un conxunto de ferramentas, así como un plan de acción para mellorar a gobernanza transfronteiriza. Os anteprojectos basearanse nas tres dimensións sinaladas anteriormente (actores, ideas e medios).
- **Ferramenta analítica**. Esta ferramenta mostrará as principais ámbitos clave para as rexións transfronteirizas que non sexan piloto e que desexen mellorar a súa gobernanza transfronteiriza, incluídos a gobernanza multinivel e os enfoques de desenvolvemento conxunto.
- **Dúas visitas de estudo por rexión piloto**. As visitas de estudo teñen como obxectivo identificar as necesidades e os retos específicos de cada rexión piloto. Ademais, incluirán obradoiros para identificar conxuntamente as accións que deben levar a cabo para facerlles fronte aos retos da gobernanza transfronteiriza e a cooperación ao desenvolvemento.
- **Dous eventos entre homólogos** (entre as rexións piloto). Nestes eventos de intercambio de coñecementos as rexións piloto reuniranse para compartir as súas experiencias en materia de cooperación transfronteiriza e desenvolvemento conxunto. Diseñaranse ao redor dos temas ou retos específicos que se expoñan en cada un dos proxectos piloto.
- **Evento para o diálogo internacional sobre gobernanza rexional transfronteiriza**. A finalidade deste evento é facilitar o intercambio de experiencias e boas prácticas sobre gobernanza multinivel e desenvolvemento conxunto entre rexións transfronteirizas, expertas e expertos e responsables políticos. Tamén se pretenden identificar as pancas (por exemplo, políticas, financeiras, normativas) que poden axudar as rexións transfronteirizas a acadar máis facilmente os obxectivos comúns de desenvolvemento.
- **Presentación dos resultados do proxecto na Semana das Rexións 2023**. A OCDE, xunto coa DG REGIO (e posiblemente diferentes rexións piloto), compartirá as conclusións e recomendacións, leccións e experiencias do proxecto coas partes externas interesadas na cooperación transfronteiriza.
- **Informe resumido**. Neste informe recolleranse as principais conclusións dos anteprojectos e dos eventos entre homólogos, e incluirá recomendacións de actuación dirixidas a todos os niveis de goberno implicados na xestión das relacións transfronteirizas.
- **Conferencia final**. Neste acto presentaráselles ás rexións piloto, á Comisión Europea e á OCDE as conclusións e leccións aprendidas do proxecto. Entre as e os asistentes figurarán tamén as demais rexións fronteirizas da UE.

AECT Rio Minho

A rexión transfronteiriza do río Miño está situada no centro da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal ([figura 2](#)). Cunha superficie de 3.312 km² e cunha poboación de 376,000 habitantes, esta é a rexión transfronteiriza entre Portugal e España con maior densidade de poboación. Cinco pontes unen a zona transfronteiriza e representan o 47 % do volume de tráfico rexistrado entre os dous países (Rio-Minho, 2023). O feito de que máis de 13.000 traballadoras e traballadores transfronteirizos crucen diariamente a fronteira demostra tamén a estreita integración económica, social e cultural da rexión, e reflicte os elevados niveis de demanda social de servizos transfronteirizos públicos e privados en determinados sectores (por exemplo, sanidade, transporte, educación, medio ambiente e ecoturismo) (Rio-Minho, 2023). Así, un gran número de autoridades nacionais, rexionais e locais de ambos os lados da fronteira están implicadas no impulso ao desenvolvemento desta rexión. Con todo, ata o de agora non se centraron en fomentar a cooperación transfronteiriza e a prestación de servizos públicos.

Figura 2. Localización do AECT Rio Minho



Fonte: AECT Rio Minho, n.d.

Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos

O AECT Rio Minho é un organismo de cooperación transfronteiriza, fundado en 2018, do que forman parte a Mancomunidade Intermunicipal do Alto Miño, composta por dez municipios de Portugal, e a Deputación Provincial de Pontevedra, integrada por dezaseis municipios de Galicia. O AECT Rio Minho ten a súa orixe nunha longa historia de vínculos institucionais na rexión, incluída a cooperación transfronteiriza entre as eurociudades fronteirizas de Valença do Minho-Tui, Cerveira-Tomiño e Monção-Salvaterra de Miño. No seu primeiro ano, o AECT Rio Minho puxo en marcha un proceso de planificación estratéxica, a Estratexia Rio Minho 2030, que incluía unha ampla enquisa á poboación. En abril de 2019 ratificouse unha estratexia transfronteiriza nunha reunión do Consello Consultivo do AECT Rio Minho, composto por autoridades locais, rexionais e nacionais de ambos os países. A estratexia inclúe cinco áreas de interese: 1) establecer unha gobernanza común e un programa de servizos conxuntos; 2) desenvolver un turismo sostible e responsable; 3) prestarlle apoio a unha cultura transfronteiriza integrada e cohesionada; 4) fomentar a mobilidade transfronteiriza sostible; e 5) fomentar a sostibilidade e unha economía innovadora (Rio-Minho, 2023).

Desafíos e prioridades transfronteirizos

O AECT Rio Minho enfróntase a unha serie de retos transfronteirizos. A idea de dispoñer dun servizo público de saúde ao que se poida acceder desde ambos os lados da fronteira é un reto pendente desde hai moito tempo na rexión. Ademais, existe unha falta de conexión transfronteiriza por ferrocarril e autobús, xa que a maioría dos desprazamentos se realizan en vehículos privados. Por iso, o AECT Rio Minho recoñece claramente que cómpre mellorar a gobernanza transfronteiriza. As partes interesadas locais prevén unha serie de accións que poderían axudar neste sentido. Entre elas inclúense o desenvolvemento dun plan de xestión transfronteiriza para o ecosistema do río Miño e o establecemento dunha marca turística transfronteiriza para o río Miño a nivel nacional e internacional (AECT Rio Minho, s.f.).

Comunidade de Traballo dos Pireneos

A Comunidade de Traballo dos Pireneos (CTP) é unha gran rexión transfronteiriza que abarca tres países do sur de Europa. Cunha superficie total de 254.776 km², a rexión comprende as rexións Nova Aquitania e Occitania, no suroeste de Francia, o Principado de Andorra e as comunidades autónomas españolas de Cataluña, Aragón, Navarra e o País Vasco no nordés de España (figura 3, Comunidade de Traballo dos Pireneos, 2023). A orografía da rexión é variada: os Alpes pirenaicos serven de barreira montañosa entre os distintos países, mentres que fronteiras naturais coma o océano Atlántico ou o mar Mediterráneo se estenden ao longo de máis de 2.000 km² de costa. Cunha poboación de 23.492.434 habitantes e cunha densidade desigual, que oscila entre os 25 hab/km² de Aragón e os 293 hab/km² do País Vasco, a CTP representa aproximadamente o 5 % da poboación total da Unión Europea (Comunidade de Traballo dos Pireneos, 2023). Nos territorios da CTP fálanse sete linguas: español, francés, catalán, éuscaro, occitano, aragonés e aranés, o que se considera un importante activo cultural (CTP.org); ao mesmo tempo, o feito de prestar servizos transfronteirizos en dous ou máis linguas faladas pola poboación da rexión supón un reto para a CTP.

Figura 3. Localización da Comunidade de Traballo dos Pireneos



Fonte: Comunidade de Traballo dos Pireneos, 2019

Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos

A CTP nace como organismo de cooperación transfronteiriza en 1983, cando foi creada polo Consello de Europa para dotar a rexión pirenaica dunha estrutura de cooperación transfronteiriza (Misión Operativa Transfronteiriza, s.f.). A cooperación impulsouse aínda máis en 2018, no marco da posta en marcha da Estratexia Pirenaica 2018-2024, que ten como obxectivo mellorar a cooperación rexional en temas coma a saúde, o patrimonio cultural, a transición enerxética e a participación da xuventude (CTP, 2018). Para aplicar a estratexia, a CTP creou grupos de traballo integrados por persoal funcionario da Administración nacional e rexional, así como representantes sectoriais, que se reúnen para debater solucións que melloren a cooperación transfronteiriza nestes ámbitos.

A mellora da asistencia sanitaria transfronteiriza foi unha das principais prioridades. Así, desde 2008 existe un acordo de cooperación sanitaria transfronteiriza entre España e Francia, polo que ambos os dous países se comprometen a mellorar o acceso á asistencia sanitaria transfronteiriza. En 2014, a CTP, como organismo responsable da xestión do programa Interreg V-A España-Francia-Andorra (POCTEFA), de apoio a proxectos de cooperación transfronteiriza, asinou o acordo de financiamento do primeiro hospital transfronteirizo da Unión Europea e supervisou a aplicación do devandito acordo. O Hospital Transfronteirizo da Cerdeña inaugurouse a finais de 2014 (CTP, 2018). Este hospital xestiónao conxuntamente o Departamento de Saúde da Generalitat de Cataluña e o Ministerio de Sanidade francés, e finánciase a través do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) (Espaces Transfrontaliers, 2016; Comisión Europea, 2018). Máis recentemente, en 2019, a CTP dirixiu un proxecto B-Solutions que mellorou o acceso á asistencia sanitaria transfronteiriza ao eliminar os obstáculos administrativos coa finalidade de que o persoal médico puidese realizar intervencións de urxencia fóra do seu propio territorio (CTP, 2023).

Desafíos e prioridades transfronteirizas

A asistencia sanitaria transfronteiriza segue sendo unha área de especial interese para a CTP, a cal identificou unha serie de retos actuais neste ámbito, coma as diferenzas nos sistemas sanitarios dos respectivos países, a falta dun marco técnico conxunto para a cooperación sanitaria, a necesidade dun recoñecemento transfronteirizo máis completo dos títulos médicos e de mellorar os coñecementos lingüísticos no sector sanitario da rexión transfronteiriza. A nivel de gobernanza, entre as prioridades da CTP destacan mellorar a eficacia e a eficiencia da coordinación rexional da asistencia sanitaria, e lograr unha mellor coordinación vertical entre os distintos niveis de goberno existentes na área transfronteiriza (CTP, 2023).

AECT Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai

O AECT Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai é unha rexión transfronteiriza entre Francia e Bélxica que ten unha superficie de 3.629 km² e unha poboación total de 2,1 millóns de habitantes. A rexión está formada por 157 municipios, 95 deles no nordés de Francia, 39 na rexión de Flandres e 23 na de Valonia, ambas as dúas en Bélxica (figura 4, Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai, 2023).

Figura 4. Localización da Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai



Fonte: Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai, 2023

Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteiriça

En 2008 a Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai converteuse na primeira rexión europea en crear un AECT. Esta reúne todos os gobernos nacionais, rexionais e locais da rexión, así como asociacións intermunicipais (Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai, 2023). Entre eles podemos citar os seguintes (Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai, 2023):

- Os gobernos nacionais de Francia e Bélxica
- A rexión de Alta Francia, o Departamento do Norte e a autoridade intermunicipal Metrópole Europea de Lille en Francia
- A rexión de Valonia, a Comunidade Francesa de Bélxica, a rexión e a comunidade flamencas, a provincia de Hainaut e a provincia de Flandres Occidental en Bélxica.
- Un amplo abano de axentes da sociedade civil (empresas, asociacións intermunicipais, entre outros).

Na rexión Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai a cooperación transfronteiriça xa existe desde hai tempo e é anterior á creación do AECT. Desde 1991, as partes interesadas rexionais colaboran a través de Blue Park, un proxecto transfronteiriço e interdisciplinar centrado nas vías navegables da rexión. Nel promóvese un enfoque integrado da xestión dos recursos hídricos rexionais, en diferentes ámbitos políticos coma o turismo, o medio ambiente, o transporte fluvial ou o acceso á auga potable. Desde 2009 o AECT tamén se centra na cooperación transfronteiriça en materia de educación superior, a través da creación dunha rede que pon en contacto as institucións de educación superior da rexión. A cooperación transfronteiriça tamén se estende a outros ámbitos, coma a mobilidade, o emprego, a lingua e a cultura (Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai, 2023).

Desafíos e prioridades transfronteirizas

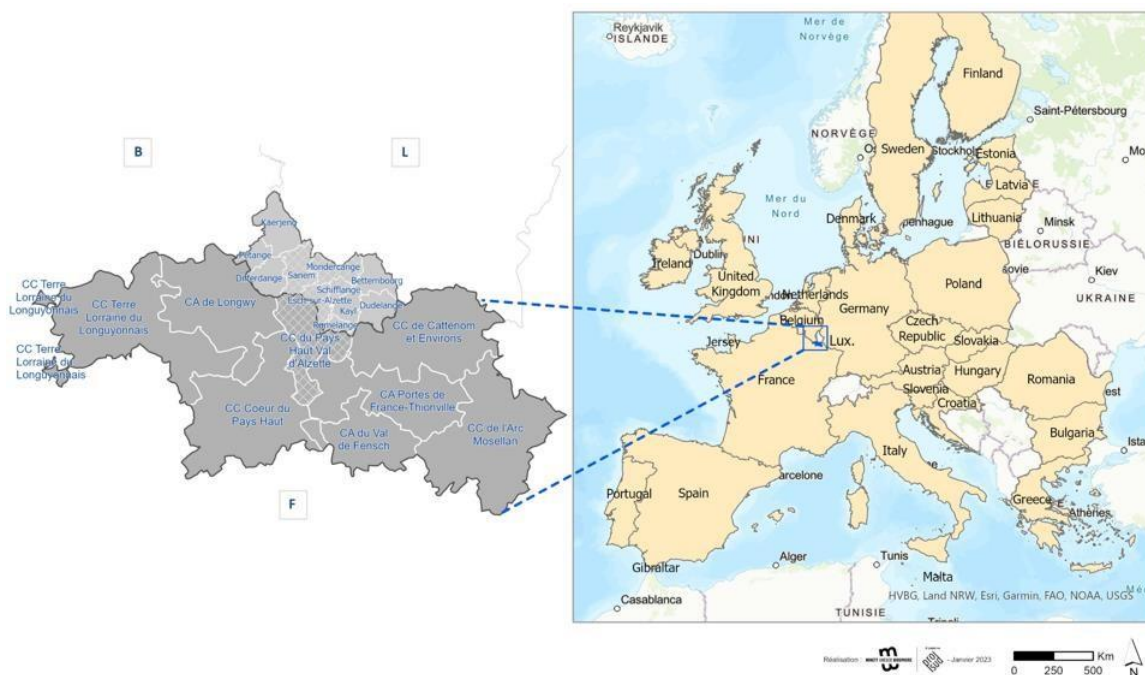
O obxectivo das partes involucradas no AECT Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai é apoiar sistematicamente a gobernanza multinivel e multiparticipativa, así como a coordinación de proxectos transfronteirizos que poidan mellorar a vida e os medios de subsistencia das persoas que viven nunha zona transfronteiriza. Para aplicar este sistema de gobernanza multinivel o AECT conta con seis órganos de goberno: unha presidencia, unha asemblea, unha xunta, unha serie de grupos de traballo temáticos, unha conferencia de alcaldías e unha axencia transfronteiriza. Ademais, creouse un foro de participación cidadá para implicar a poboación local nas actividades do AECT (Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai, 2023). Os axentes que participan no AECT traballan para desenvolver proxectos transfronteirizos a través de grupos de traballo temáticos.

O AECT Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai enfróntase a unha serie de retos para conseguir unha gobernanza multinivel eficaz. Por exemplo, a gobernanza transfronteiriza atópase limitada polos respectivos marcos normativos e institucionais nacionais de Francia e Bélxica. No caso da cooperación en materia de ensino superior, por exemplo, existen obstáculos xurídicos e administrativos; así, o recoñecemento das titulacións máis alá das fronteiras nacionais supón un reto. Ademais, a xestión integrada e o uso compartido das vías navegables de Blue Park representan un desafío debido á complexidade dos marcos existentes para a xestión transfronteiriza da auga e á falta de interacción entre as administracións que prestan estes servizos a ambos os dous lados da fronteira.

AECT de Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD SUD

A zona fronteiriza entre Francia e Luxemburgo é unha das rexións transfronteirizas máis dinámicas de Europa, sobre todo no relativo ao seu mercado laboral transfronteirizo e á súa mobilidade (figura 5).

Figura 5. Localización do AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD



Fonte: AECT de Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD, 2022

Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos

A cooperación interestatal na rexión transfronteiriza lévase a cabo grazas á Comisión Intergubernamental Franco-Luxemburguesa (CIG), creada en 2010. O obxectivo da comisión é facilitar os intercambios entre as partes interesadas na cooperación transfronteiriza dos dous países e propoñer solucións aos problemas económicos e sociais territoriais que preocupan a ambas as partes. Tres entidades subnacionais participan activamente no apoio á cooperación transfronteiriza no territorio: o AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD.

O AECT Alzette Belval é un axente franco-luxemburgués que apoia proxectos transfronteirizos ao redor de Esch-sur-Alzette, a segunda cidade luxemburguesa por número de habitantes. Creada en 2013, cun territorio de 147 km² e cunha poboación de 106.000 habitantes, o AECT Alzette Belval está formada por oito municipios franceses que participan nunha intercomunalidade e cinco municipios luxemburgueses, os gobernos nacionais de Francia e Luxemburgo, os da rexión francesa de Gran Leste e os dos departamentos franceses de Moselle e Meurthe-et-Moselle (AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD, 2022). As súas principais áreas de interese transfronteirizo inclúen a mobilidade urbana, o desenvolvemento sostible, a ordenación do territorio, a convivencia, a sanidade e a cooperación entre Francia e Luxemburgo en xeral.

Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain (PMF) é un organismo francés posto en marcha en 2019. Está composto por oito intercomunalidades francesas situadas na fronteira con Luxemburgo ou preto dela. O 70% dos 115,000 traballadoras e traballadores transfronteirizos de Luxemburgo viven dentro das fronteiras do PMF. Os seus principais ámbitos de actuación transfronteiriza son a mobilidade, a sanidade e os servizos públicos, o desenvolvemento económico e a cultura, o ensino superior e a formación profesional (AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD, 2022).

PRO-SUD é un organismo de Luxemburgo e unha asociación de municipios. Fundado en 2003, dedícase a apoiar proxectos transfronteirizos entre Francia e os seus once municipios membros do suroeste de Luxemburgo, situados na fronteira francesa. Os seus principais ámbitos de actuación transfronteiriza son o desenvolvemento rexional e a ordenación do territorio, a promoción da rexión, a resiliencia climática, a alimentación sostible, a mobilidade e a educación ambiental (AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD, 2022).

Desafíos e prioridades transfronteirizos

A pesar de ser entidades diferentes e de ter cada unha a súa propia estratexia e prioridades, os tres actores mencionados comparten unha serie de obxectivos similares en materia de cooperación e desenvolvemento transfronteirizos. Xuntos pretenden reforzar os mecanismos de gobernanza multinivel existentes para mellorar a cooperación e a coordinación rexionais (mesmo entre os distintos niveis de goberno) e apoiar o desenvolvemento territorial da rexión.

Entre os retos aos que se enfronta a rexión transfronteiriza atópase a necesidade de cooperar de maneira máis eficaz para buscar solucións á mobilidade transfronteiriza, nun contexto de saturación das rutas por estrada e ferrocarril. Outro dos retos é garantir unha cooperación transfronteiriza eficaz en materia de ordenación do territorio e subministración de vivendas, co fin de apoiar a transición cara a un espazo económico funcional con baixas emisións de carbono. Ademais, precísase colaborar de maneira máis eficaz no que respecta aos retos do mercado laboral transfronteirizo en relación coa prestación de servizos; por exemplo, no ámbito da sanidade. O persoal médico cualificado da rexión transfronteiriza séntese moi atraído por Luxemburgo, debido á súa remuneración, relativamente competitiva. Isto ten un efecto negativo na oferta de persoal médico, así como na prestación de servizos sanitarios no lado francés da fronteira.

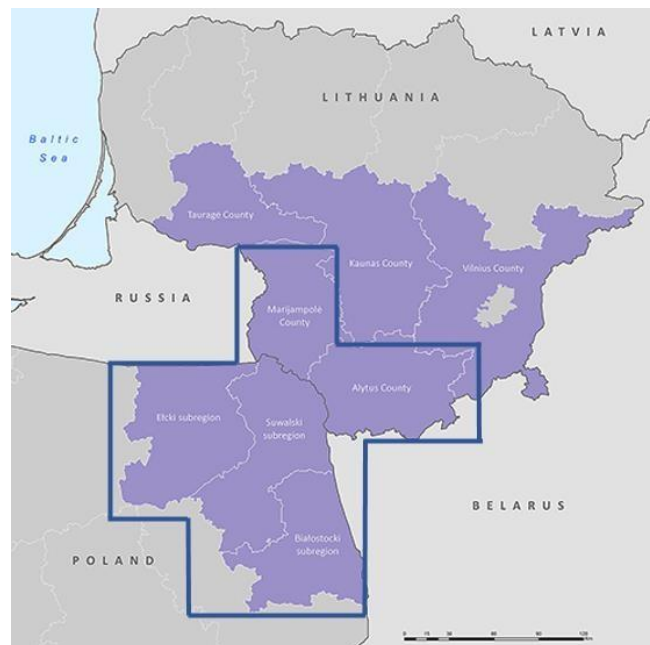
Asociación Eurorrexión Niemen e municipio de Alytus

Mecanismos e experiencia de gobernanza transfronteirizos

A asociación Eurorrexión Niemen ¹ e o municipio de Alytus son os membros fundadores do futuro AECT Nemunas-Niemen, que se creará en 2023 e servirá para fomentar a cooperación transfronteiriza entre Polonia e Lituania. Antes de 2022, ambas as partes xa participaran na unión eurorrexional transfronteiriza Niemen-Nemunas-Hemah, que promovía a cooperación transfronteiriza entre Polonia, Lituania, Rusia (Kaliningrado) e Bielorrusia. Esta cooperación foi suspendida polos homólogos de Polonia e Lituania en marzo de 2022 tras intensificarse a agresión a grande escala de Rusia contra Ucraína (Asociación "Eurorrexión Niemen", 2023).

A decisión de crear o AECT Nemunas-Niemen reflicte o desexo das partes interesadas destas rexións de Polonia e Lituania de mellorar as ferramentas e os mecanismos dispoñibles para a cooperación transfronteiriza, e, ao mesmo tempo, reforzar a cohesión e a resiliencia económica, social e territorial. O AECT incluírá os gobernos autónomos locais de dous condados fronteirizos a nivel rexional do sur de Lituania (Alytus e Marijampole), e de tres subrexións fronteirizas do nordés de Polonia: Białystok, Elk e Suwałki (figura 6).

Figura 6. Localización da rexión transfronteiriza de Nemunas-Niemen



Fonte: elaborada polo autor, baseada en Interreg, 2023

Hai unha serie de retos e prioridades comúns que constitúen os motivos do interese de Polonia e Lituania en mellorar a cooperación transfronteiriza. O "corredor de Suwałki", de 100 km de lonxitude, situado na fronteira entre Rusia e Bielorrusia, considérase unha das rexións europeas e da OTAN máis susceptibles de sufrir unha posible agresión militar rusa. A rexión fronteiriza entre Polonia e Lituania tamén viviu sucesivas crises migratorias; en primeiro lugar, por mor das canles de tráfico ilícito creados por Bielorrusia para introducir inmigrantes no seu territorio doutros países a través da fronteira da UE, e logo tras a chegada de moitas e moitos refuxiados ucraínos a Polonia e Lituania a partir de febreiro de 2022. Asegurar a acollida das e dos refuxiados ucraínos e crear as condicións para a súa integración na sociedade

¹ A "Eurorrexión Niemen" é unha asociación que representa trinta gobernos autónomos locais polacos, situados preto da fronteira con Lituania.

(por exemplo, cun mercado laboral favorable, acceso á asistencia sanitaria e a outros servizos públicos) representa un reto importante para a rexión transfronteiriza (Asociación Eurorrexión Niemen, 2023). A zona fronteiriza de Suwałki caracterízase por ter niveis de riqueza económica relativamente baixos, o que pode facer máis difícil afrontar os retos da prestación de servizos transfronteirizos integrados e a recepción de inmigrantes.

Desafíos e prioridades transfronteirizos

Os homólogos fronteirizos polacos e lituanos manifestaron compartir o interese por cooperar en materia de sanidade, seguridade enerxética, seguridade social e innovación co fin de reforzar a capacidade de recuperación da rexión. A cooperación transfronteiriza nestas áreas reunirá gobernos subnacionais e organismos públicos implicados na asistencia sanitaria, no benestar social e na prestación de servizos enerxéticos, así como axentes non gobernamentais da zona transfronteiriza entre Polonia e Lituania. O alcance da cooperación abarcará seis ámbitos, entre os que se inclúen:

1. O diagnóstico dos problemas e retos locais
2. O intercambio de información entre os socios sobre plans, obxectivos e orientación das actividades
3. A creación conxunta de estratexias e programas de política pública
4. A consulta sobre as propostas de proxectos e leis normativas
5. A aplicación de políticas públicas, entre elas a creación de solucións xurídicas e institucionais
6. A valoración e medición dos efectos da aplicación de políticas e programas (avaliación).

Para mellorar a cooperación transfronteiriza na rexión, cómpre mellorar os acordos de gobernanza multinivel relativos á xestión de diversos sectores transfronteirizos. Por exemplo, na actualidade os gobernos de Polonia e Lituania aplican sistemas de xestión da asistencia sanitaria por separado que non permiten a cooperación transfronteiriza (Asociación Eurorrexión Niemen, 2023). Ademais, os plans nacionais que poderían contribuír a mellorar o benestar social na rexión non teñen unha base local, o que limita a súa capacidade para ter en conta as necesidades locais coa eficacia coa que poderían facelo (Asociación Eurorrexión Niemen, 2023). Isto reflicte a falta de mecanismos na rexión para facilitar a comunicación sobre as necesidades de desenvolvemento en sentido ascendente; é dicir, desde os gobernos autónomos locais aos niveis superiores de goberno.

Referencias

- AECT Rio Minho (n.d.). *The EGTC Rio Minho*. Consultado o 28 de febreiro de 2023, en: <https://aectriominho.eu/en/presentation/>
- CTP.org (n.d.). *The Working Community of the Pyrenees*. Consultado en: [https://ctp.org/en/#:~:text=The%20Working%20Community%20of%20the%20Pyrenees%20\(CTP%2C%20by%20its%20Spanish,of%20the%20Council%20of%20Europe](https://ctp.org/en/#:~:text=The%20Working%20Community%20of%20the%20Pyrenees%20(CTP%2C%20by%20its%20Spanish,of%20the%20Council%20of%20Europe)
- AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain e PRO-SUD (2022). Presentación para a posta en marcha do proxecto "Construíndo rexións transfronteirizas máis resilientes"
- Espaces Transfrontaliers (2016). *Cross-border Hospital of Cerdanya*. Consultado en http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/WG_Innovative_Solutions/WG_CB_obstacles_Brux_28_09_16_PPT_Hop_Cerdagne_EN.pdf
- ESPON (2021). *Policy Brief: Cross-border Monitoring and Observation in Europe*. Consultado o 6 de febreiro de 2023, en: <https://www.espon.eu/policy-brief-cross-border-monitoring-and-observation-europe>
- Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai (2023). Presentación do lanzamento do proxecto "Construíndo rexións transfronteirizas máis resilientes"
- Comisión Europea (2017). *Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions*. Consultado o 6 de febreiro de 2023, en: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions
- Comisión Europea (2017). *Border Regions: Measures to Boost Growth and Jobs*. Consultado o 6 de febreiro de 2023, en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/boosting_growth/boosting_border_infographic_en.pdf
- Comisión Europea (2018). *The Cerdanya Hospital*. Consultado en: <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/good-practices/cerdanya-hospital>
- Comisión Europea (2021). *Cohesion in Europe towards 2050. Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Consultado o 6 de febreiro de 2023, en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf
- Comisión Europea (2021). *EU Border Regions: Living Labs of European Integration*. Consultado o 6 de febreiro de 2023, en: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2021/eu-border-regions-living-labs-of-european-integration
- Comisión Europea (2021). *The Effects of COVID-19 Induced Border Closures on Cross-Border Regions*. Consultado o 6 de febreiro de 2023, en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en>

Asociación Eurorrexión Niemen (2023). Presentación do lanzamento do proxecto "Building More Resilient Cross-borderRegions"

Interreg (2023). *Lietuva-Polska*. Consultado o 28 de febreiro de 2023, en: <https://old.lietuva-polska.eu/en/interreg.html>

OCDE (2013). *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*. OECD Publishing, París. DOI:10.1787/9789264200463-en

OCDE (2020). *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*. DOI:10.1787/f6d42aa5-en

OCDE (2021). "International Regulatory Co-operation". In *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing, París. DOI:10.1787/5b28b589-en

OCDE (2021). *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis and Recovery Across Levels of Government. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Consultado o 6 de febreiro de 2023, en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government-a2c6abaf/>

OCDE-OPSI (2021). *Governing Cross-Border Challenges. Achieving Cross-Border Government Innovation*. Consultado o 12 de febreiro de 2023, en: <https://cross-border.oecd-opsi.org/reports/governing-cross-border-challenges/>

Rio-Minho (2023). Presentación para a posta en marcha do proxecto "Construíndo rexións transfronteirizas máis resilientes"

Transfrontier Operational Mission (n.d.). *Working Community of the Pyrenees*. Consultado o 28 de febreiro de 2023, en <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/territories/territory-factsheets/territories/territory/show/communaute-de-travail-des-pyrenees/>

Comunidade de Traballo dos Pireneos (2019). *Estrategia pirenaica*. Consultado o 24 de abril de 2023, en <https://ctp.org/wp-content/uploads/2019/07/190226-FOLLETO-EPI-2019.pdf>

Comunidade de Traballo dos Pireneos (2018). *Pyrenean Strategy. Working Community of the Pyrenees 2018-2024*. Consultado o 28 de febreiro de 2023, en https://www.navarraeuropa.eu/imagenes/EN_PyreneanStrategy.pdf

Comunidade de Traballo dos Pireneos (2023). Presentación para a posta en marcha do proxecto "Construíndo rexións transfronteirizas máis resilientes"