

Estudios de la OCDE sobre gobernanza multinivel



Construir regiones transfronterizas más resilientes

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNANZA Y ASOCIACIONES



Estudios de la OCDE sobre gobernanza multinivel

Construir regiones transfronterizas más resilientes

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNANZA Y
ASOCIACIONES

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas no reflejan en modo alguno la opinión oficial de la Unión Europea.

Este documento, así como los datos y mapas incluidos en él, se entienden sin perjuicio del estatus o soberanía sobre cualquier territorio, de la delimitación de fronteras y límites internacionales y del nombre de cualquier territorio, ciudad o zona.

Nota de la República de Türkiye

La información contenida en este documento con referencia a "Chipre" se refiere a la parte sur de la isla. No existe una autoridad única que represente tanto a la población turcochipriota como a la grecochipriota de la isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTCN). Hasta que se encuentre una solución duradera y equitativa en el contexto de las Naciones Unidas, Türkiye mantendrá su posición respecto a la "cuestión chipriota".

Nota de todos los Estados miembros de la OCDE y de la Unión Europea

La República de Chipre está reconocida por todos los miembros de las Naciones Unidas, a excepción de Turquía. La información contenida en este documento se refiere a la zona bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

Cite esta publicación como:

OCDE (2024), *Building More Resilient Cross-border Regions: Considerations in Governance and Partnerships*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/d5fd3e59-en>.

ISBN 978-92-64-68943-5 (impreso)

ISBN 978-92-64-58248-4 (PDF)

ISBN 978-92-64-57644-5 (HTML)

Estudios de gobernanza multinivel de la OCDE

ISSN 2414-6781 (impreso)

ISSN 2414-679X (en línea)

Créditos de las fotos: Portada© RS74/Getty Images Plus.

Las correcciones de errores de las publicaciones de la OCDE pueden consultarse en: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2024



Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional. Al utilizar esta obra, acepta someterse a los términos de esta licencia (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribución: debe citar la obra.

Traducciones - debe citar la obra original, identificar los cambios respecto al original y añadir el texto siguiente: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, sólo se considerará válido el texto de la obra original.*

Adaptaciones - debe citar la obra original y añadir el siguiente texto: *Se trata de una adaptación de una obra original de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta adaptación no deben considerarse representativos de la opinión oficial de la OCDE o de sus países miembros.*

Material de terceros: la licencia no se aplica al material de terceros incluido en la obra. Si utiliza dicho material, usted será responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamación por infracción. No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalda el uso que haga de la obra.

Cualquier controversia que surja en relación con la presente licencia se resolverá mediante arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) de 2012. La sede del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será de uno.

Prólogo

Apoyar el desarrollo de las regiones transfronterizas es una prioridad creciente para muchos gobiernos de la OCDE. Esto refleja el importante papel que desempeñan estas regiones, por ejemplo, en términos de su contribución al PIB. La creciente atención al desarrollo transfronterizo también refleja el hecho de que estas regiones a menudo se enfrentan a importantes retos de desarrollo relacionados con su proximidad a las fronteras nacionales. Además de las barreras comerciales, detrás y en la , se trata de obstáculos legislativos, reglamentarios, de gobernanza, culturales y lingüísticos. Dependiendo del país y del contexto regional, estos factores pueden limitar la integración económica regional, impedir la prestación de servicios transfronterizos (por ejemplo, transporte, sanidad, servicios públicos, seguridad, protección del medio ambiente) y/o dificultar la coordinación de los esfuerzos transfronterizos de gestión de catástrofes.

Este informe de la OCDE sintetiza las conclusiones del proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes". Esta iniciativa fue apoyada por la Comisión Europea y responde a su petición de: i) evaluar cómo los acuerdos de gobernanza multinivel pueden apoyar un desarrollo transfronterizo resiliente; y ii) desarrollar análisis y herramientas que puedan ayudar a los responsables políticos a establecer o reforzar los mecanismos de gobernanza transfronteriza. El informe se basa en el trabajo de la OCDE con órganos de gobernanza transfronteriza en cinco regiones piloto europeas. Aporta ideas y recomendaciones para que otras regiones transfronterizas de la Unión Europea, la OCDE y otros países refuercen sus resultados en materia de desarrollo y su capacidad de recuperación. Las cinco regiones piloto están situadas en las fronteras entre: Bélgica y Francia; Lituania y Polonia; Luxemburgo y Francia; Francia y España; y Portugal y España.

El informe comienza examinando por qué el desarrollo de las regiones transfronterizas suele ir a la zaga del de las regiones no fronterizas, y estudia los mecanismos de gobernanza multinivel existentes para impulsar su desarrollo. Partiendo de la experiencia de las cinco regiones piloto, examina los mecanismos de gobernanza transfronteriza a través del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE, desarrollado en el marco de este . El marco identifica cuatro dimensiones de gobernanza complementarias: arquitectura de la gobernanza transfronteriza; ii) planificación estratégica; iii) fondos y financiación; y iv) promoción y defensa del desarrollo transfronterizo. El informe muestra que, a pesar de las diferencias en los contextos de desarrollo y de los retos transfronterizos específicos a los que se las regiones fronterizas, los organismos transfronterizos creados para abordar estos retos suelen encontrarse con obstáculos similares. Entre ellos se encuentran la adopción de estrategias prácticas para orientar los esfuerzos de cooperación, la obtención de financiación para poner en marcha iniciativas concretas y el mantenimiento de un sólido apoyo político para abordar las necesidades transfronterizas. Por último, este informe incluye consideraciones para los responsables políticos subnacionales, nacionales e internacionales sobre cómo pueden reforzar los marcos de gobernanza transfronteriza para mejorar la resiliencia y el desarrollo socioeconómico de las zonas transfronterizas.

Este informe se ha elaborado en el marco del Programa de Trabajo del Comité de Política de Desarrollo Regional (RDPC) de la OCDE, un foro internacional de referencia en los ámbitos de la política de desarrollo regional, urbano y rural y la gobernanza multinivel, al que presta sus servicios el Centro para la Iniciativa Empresarial, las PYME, las Regiones y las Ciudades (CFE). El RDPC subraya la importancia de la gobernanza multinivel y de los enfoques basados en el lugar y adaptados a las necesidades regionales y locales. Para apoyar el liderazgo del RDPC en este ámbito, la OCDE creó en 2016 la serie Estudios sobre gobernanza multinivel. Este informe contribuye al conjunto de conocimientos contenidos en esta serie. El informe fue aprobado por el RDPC mediante procedimiento escrito el 10 de diciembre de 2024 (CFE/RDPC(2024)24).

Agradecimientos

El informe ha sido elaborado por el Centro de la OCDE para la Iniciativa Empresarial, las PYME, las Regiones y las Ciudades (CFE), dirigido por Lamia Kamal-Chaoui. Se elaboró como parte del programa de trabajo del Comité de Política de Desarrollo Regional. El proyecto se llevó a cabo en el contexto del proyecto de la OCDE "Construir regiones transfronterizas más resilientes". Ha sido posible gracias a la contribución financiera de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea (DG REGIO).

El informe ha sido coordinado por Stephan Visser, bajo la supervisión de Maria Varinia Michalun, Jefa de la Unidad de Gobernanza y Planificación Estratégica de la División de Desarrollo Regional y Gobernanza Multinivel de la FACE, dirigida por Dorothée Allain-Dupré.

Los capítulos 1 (Definición de las regiones transfronterizas y sus retos de desarrollo) y 2 (Arquitectura de la gobernanza transfronteriza) han sido redactados por Stephan Visser (FACE) y Raj Kharel (colaborador externo). El capítulo 3 (Planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo) fue elaborado por Stephan Visser. El capítulo 4 (Financiación y financiación de la cooperación transfronteriza) fue elaborado por Stephan Visser. El capítulo 5 (Promoción y defensa del desarrollo transfronterizo) ha sido elaborado por Geoff Upton (CFE).

El informe completo se ha beneficiado de las valiosas aportaciones y comentarios de Nadim Ahmad, Director Adjunto de la CFE; de Dorothée Allain-Dupré, Marc Bournisien de Valmont, Claire Charbit, Isabelle Chatry, Enrique Garcilazo, Margaux Tharaux y Margaux Vincent, de la División de Desarrollo Regional y Gobernanza Multinivel de la CFE; y de los colaboradores externos Alison Merrick, Meghan Hennessy y Raj Kharel.

La OCDE desea expresar su especial agradecimiento a Olivier Baudalet y Ricardo Ferreira (Comisión Europea, DG REGIO) por su apoyo y aportaciones a lo largo de todo el proyecto.

La OCDE también agradece encarecidamente a los representantes de los siguientes socios locales de las cinco regiones piloto del proyecto la organización de las distintas misiones y la información facilitada a lo largo del proyecto: Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, EGTC Alzette Belval, EGTC Cerdanya Hospital, EGTC Nemunas-Niemen, EGTC Rio Minho, Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain y PRO-SUD.

Además, la OCDE quiere dar las gracias a los representantes de los gobiernos nacionales, regionales y locales, a las organizaciones de la sociedad civil, al mundo académico y a las empresas locales que se reunieron con el equipo de la OCDE durante las misiones de investigación, los talleres y las actividades de intercambio entre pares organizadas en el marco del proyecto.

Por último, damos las gracias a Jack Waters (FACE), que nos orientó en la preparación de la publicación, a Roxana Glavanov (FACE) por el arte de la portada y las comunicaciones externas a lo largo del proyecto, a Andrew Brenner, que editó el manuscrito final, y a Leslie Greenhow, Elena Arcones Sanjuan y Evangelia Thanasi (FACE) por su apoyo administrativo y logístico durante todo el proceso de ejecución del proyecto.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Abreviaturas y acrónimos	8
Resumen ejecutivo	9
1 Definir las regiones transfronterizas y sus retos de desarrollo	11
Introducción	12
Retos de desarrollo de las regiones transfronterizas	13
Acuerdos de gobernanza multinivel en apoyo de las regiones transfronterizas	20
Introducción del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE para evaluar y reforzar la cooperación transfronteriza.	
operación	27
Referencias	29
Notas	34
Anexo 1.A. Información sobre el proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes"	35
2 Arquitectura de los órganos de gobernanza transfronteriza	36
Introducción	37
¿Por qué crear un órgano de gobernanza transfronteriza?	39
Establecer y reforzar la arquitectura de los órganos de gobernanza transfronteriza	43
Conclusión	54
Referencias	55
Nota	57
Anexo 2.A. Composición y órganos de gobierno interno de determinadas AECT	58
3 Planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo	60
Introducción	61
Diseño de documentos de planificación estratégica	63
Aplicación de medidas transfronterizas	77
Conclusión	81
Referencias	83
Notas	86
Anexo 3.A. Enfoque temático de los órganos de gobernanza transfronteriza en la UE	87
4 Financiación de la cooperación transfronteriza	89
Introducción	90

Financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza	92
Financiación de las acciones transfronterizas	97
Conclusión	102
Referencias	103
Anexo 4.A. Ingresos de las AECT seleccionadas	105
5 Promoción y defensa del desarrollo transfronterizo	106
Introducción	107
Compromiso político y apoyo a la cooperación transfronteriza	109
Concienciación pública y apoyo a la cooperación transfronteriza	114
Conclusión	118
Referencias	120
Nota	121
Anexo A. Marco de gobernanza transfronteriza y herramienta de evaluación	122
Referencias	155

FIGURAS

Figura 1.1. PIB per cápita de las regiones fronterizas y no fronterizas de determinados Estados miembros de la UE, en porcentaje de la media de la UE-27, 2021	15
Figura 1.2. Tasa de desempleo (de 15 a 74 años) en regiones fronterizas y no fronterizas de algunos Estados miembros de la UE	16
Estados Unidos, 2023	
Figura 1.3. Productividad laboral (EUR) en regiones fronterizas y no fronterizas de determinados Estados miembros de la UE, 2021	17
Figura 1.4. Marco de gobernanza transfronteriza de la OCDE	28
Figura 3.1. Ciclo de planificación estratégica	64
Figura 4.1. Contribuciones de los miembros como porcentaje de los ingresos anuales de las AECT seleccionadas	93
Anexo Figura 4.A.1. Ingresos de algunas AECT desde su creación	105
Figura .1. Marco de gobernanza transfronteriza	124
Figura .2. Estructura de la herramienta de gobernanza transfronteriza	127

TABLAS

Tabla 2.1. Ejemplos de estructuras de gobierno interno utilizadas por los órganos de gobierno transfronterizos	48
Tabla 3.1. Ejemplos de actividades de gobernanza transfronteriza, por tipo	78
Anexo Tabla 2.A.1. Miembros de la AECT Hospital de la Cerdanya	58
Anexo Cuadro 2.A.2. Miembros de la AECT Alzette Belval	58
Anexo Cuadro 2.A.3. Miembros de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai	58
Anexo Tabla 2.A.4. Miembros de la AECT Río Miño	59
Anexo Cuadro 2.A.5. Miembros de la AECT Nemunas-Niemen	59
Anexo Cuadro 2.A.6. Órganos de gobierno interno de determinadas AECT	59
Anexo Cuadro 4.A.1. Financiación y mecanismos de financiación que pueden apoyar la acción transfronteriza	105
Tabla A A.1. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 1	129
Tabla .2. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 2	131
Tabla .3. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 3	133

Tabla .4. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 4	135
Tabla .5. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 5	138
Tabla .6. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 6	140
Tabla .7. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 7	142
Tabla .8. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 8	145
Tabla .9. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 9	148
Tabla .10. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 10	151
Tabla A A.11. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 11	153

CUADROS

Cuadro 1.1. Retos en la definición de territorios transfronterizos	13
Cuadro 1.2. Definición de la gobernanza multinivel	21
Cuadro 1.3. Los cuatro ejes de la política de cooperación territorial de la UE	22
Recuadro 1.4. Proyectos b-solution: ejemplos de los sectores de la política fiscal y de transportes	24
Cuadro 1.5. Propuesta de Reglamento de la UE para facilitar las soluciones transfronterizas	26
Cuadro 2.1. Recomendaciones para establecer o reforzar órganos eficaces de gobernanza transfronteriza	38
Cuadro 2.2. Beneficios potenciales de la creación de órganos formales de gobernanza transfronteriza	40
Cuadro 2.3. Ejemplos de órganos de gobernanza transfronteriza con un mandato amplio	41
Cuadro 2.4. Creación de la AECT Nemunas-Niemen	42
Cuadro 2.5. Tendencias económicas que impulsan la cooperación en la región transfronteriza franco-luxemburguesa	45
Cuadro 2.6. Los grupos de trabajo de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai	53
Cuadro 3.1. Recomendación para reforzar la planificación estratégica transfronteriza	62
Cuadro 3.2. Etapas del ciclo de planificación estratégica	64
Cuadro 3.3. Dos enfoques del codesarrollo en la cooperación transfronteriza	65
Cuadro 3.4. Estrategia transfronteriza 2030 para la región transfronteriza del Río Miño	67
Cuadro 3.5. Esfuerzos de planificación estratégica de la AECT Alzette Belval	69
Cuadro 3.6. Co-desarrollo del Parque Azul del folleto Eurometropolis	71
Cuadro 3.7. Proyectos Sanitarios Territoriales Conjuntos de la AECT Hospital de Cerdanya	72
Cuadro 3.8. Gamificación de la planificación estratégica transfronteriza	76
Cuadro 3.9. Beneficios de la evaluación del funcionamiento de la AECT Hospital de Cerdanya	80
Cuadro 4.1. Recomendaciones para garantizar una financiación sostenible y adaptable de la cooperación transfronteriza	91
Cuadro 4.2. Comisión de revisión del proceso de ajuste del presupuesto de la AECT Hospital de Cerdanya	95
Cuadro 4.3. Diversificar la financiación de las acciones transfronterizas: el ejemplo de la AECT Alzette Belval	98
Cuadro 5.1. Recomendaciones para garantizar una concienciación política y pública sostenida y el apoyo a la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros.	108
cooperación fronteriza	
Cuadro 5.2. AECT Hospital de Cerdanya: esfuerzos para agilizar el proceso de reconocimiento de títulos en España	112
Cuadro 5.3. PMF: un ejemplo de los esfuerzos de presión para garantizar el apoyo financiero de Luxemburgo a las guarderías francesas	113
Cuadro 5.4. AECT Hospital de Cerdanya: esfuerzos para cambiar la percepción pública del hospital	117
Cuadro 5.5. Ejemplos de asociaciones con agentes públicos y privados para promover las regiones transfronterizas	118
Anexo Cuadro 1.A.1. El proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes	35
Anexo Cuadro 3.A.1. Enfoque temático de la actividad de la AECT	87

Abreviaturas y siglas

ABCT	Agrupación Benelux de Cooperación Territorial
CEER	Centro de Estudios Eurorregionales
COVID	Enfermedad por coronavirus de 2019
CPI	Proyectos de interés común
DG REGIO	Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea
ECBM	Mecanismo Europeo Transfronterizo
AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
UE	Unión Europea
EUR	Euro (moneda)
FR	Francia
PIB	Producto Interior Bruto
IDETA	Empresa <i>intermunicipal de desarrollo económico de los distritos de Tournai, Ath y municipios vecinos (Intercommunale de Développement Économique des Arrondissements de Tournai, d'Ath et de communes avoisinantes)</i> .
IEG	Empresa <i>intermunicipal</i> del distrito de Mouscron y del municipio de Estaimpuis (<i>Intercommunale d'Etude et de Gestion</i>)
TI	Tecnología de la información
NUTS	Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas, clasificación con fines estadísticos utilizada por la UE y Eurostat
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PDAT	<i>Programa Director de Ordenación del Territorio (Programme Directeur d'Aménagement du Territoire)</i>
PMF	Polo Metropolitano Fronterizo del Norte de Lorena
POCTEP	<i>Programa Operativo Cooperación Transfronteriza España-Portugal (INTERREG VA)</i>
PPS	Estándar de poder adquisitivo
RedCoT	Red de Cooperación Transfronteriza España-Portugal
SCoT	<i>Planes de Coherencia Territorial (Schémas de Cohérence Territoriales)</i>
SDTGR	<i>Plan de Desarrollo Territorial de la Gran Región (Schéma du Développement Territorial de la Grande Région)</i>
SRADDET	<i>Esquema Regional de Ordenación, Desarrollo Sostenible e Igualdad Territorial (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'égalité des Territoire)</i>
TP	Nivel territorial
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
WVI	Sociedad intermunicipal Wallonie-Bruxelles <i>International (Valonia-Bruselas Internacional)</i>

Resumen ejecutivo

Reconociendo el potencial económico de las zonas fronterizas, los gobiernos nacionales y subnacionales, junto con la Unión Europea (UE), han introducido mecanismos normativos, políticos y financieros para facilitar la cooperación transfronteriza. A pesar de estos esfuerzos, el rendimiento de las regiones transfronterizas suele ser inferior al de las regiones no fronterizas en indicadores clave. Por ejemplo, en 2021 el PIB per cápita de las regiones fronterizas de la UE fue el 86% de la media de la UE (100%).

Las brechas de desarrollo que experimentan las regiones fronterizas pueden atribuirse a barreras fundamentales, a menudo estructurales, a las que se enfrentan, incluidos obstáculos legislativos, reglamentarios y territoriales-administrativos, así como diferencias lingüísticas y culturales. Por ejemplo, las diferencias normativas en materia de impuestos, aranceles y normas tienen un impacto significativo en las empresas de las regiones transfronterizas. Las empresas dedicadas al comercio transfronterizo se enfrentan a costes hasta un 50% superiores a los de las empresas nacionales, incluso dentro del mercado único de la UE. Estas barreras también merman la capacidad de las regiones fronterizas para hacer frente con eficacia a catástrofes cuyas consecuencias trascienden las fronteras nacionales. Por ejemplo, la falta de coordinación entre los Estados miembros de la UE a la hora de aplicar cierres fronterizos y restricciones de viaje durante la pandemia de COVID-19, contribuyó a que el PIB de las regiones transfronterizas cayera el doble que el de la media de la UE.

Se calcula que, en 2017, los obstáculos jurídicos y administrativos en las regiones fronterizas de la UE supusieron una pérdida del 3 % del PIB europeo (458 000 millones de euros), lo que se tradujo en seis millones de puestos de trabajo menos en las transfronterizas. Se calcula que si se eliminara incluso el 20% de los obstáculos jurídicos y administrativos existentes, el PIB de las regiones transfronterizas aumentaría un 2% y se crearían más de un millón de puestos de trabajo. Estas cifras subrayan la urgente necesidad de establecer y reforzar los mecanismos de gobernanza para apoyar el crecimiento socioeconómico, mejorar la prestación de servicios públicos y aumentar la calidad de vida en las regiones transfronterizas.

Principales resultados

- **Muchos países han creado órganos de gobernanza para abordar los retos comunes de las regiones transfronterizas.** Estos organismos difieren significativamente en cuanto a sus objetivos, estructura organizativa y base de miembros. Aunque algunos se han creado para atender una necesidad muy concreta (por ejemplo, mejorar el acceso a la asistencia sanitaria), la mayoría tienen un mandato amplio relacionado con el fomento del crecimiento socioeconómico y la integración. Un problema común es que la base de miembros y las estructuras internas de gobierno no suelen apoyar plenamente los objetivos transfronterizos. Esto se debe con frecuencia a la falta de participación de los organismos públicos con competencias relevantes para abordar los retos fronterizos compartidos.
 - Para que los órganos de gobernanza sean más eficaces, es esencial garantizar la participación de las instituciones públicas y los socios adecuados para la cooperación transfronteriza y establecer la escala territorial de actuación adecuada para abordar los retos compartidos a ambos lados de una frontera.
- **Los órganos de gobernanza transfronteriza adoptan diversos métodos y formatos de planificación y codesarrollo, desde planes basados en proyectos hasta estrategias integradas a largo plazo.** En los casos en que los órganos de gobernanza transfronteriza han adoptado documentos de planificación estratégica, éstos suelen compartir limitaciones comunes, como la falta de orientaciones claras sobre la aplicación, el seguimiento y la evaluación.

- Para que los órganos de gobernanza transfronteriza cumplan sus objetivos, es esencial que, como mínimo, desarrollen una estrategia organizativa que defina cómo contribuirá su organización a los objetivos transregionales más amplios. Esta estrategia también debe definir los principales socios de ejecución a ambos lados de frontera, sus funciones y responsabilidades, e identificar los recursos necesarios para apoyar la aplicación efectiva de las iniciativas transfronterizas.
- **Los retos transfronterizos (por ejemplo, el acceso limitado a la asistencia sanitaria y la congestión) pueden constituir un argumento de peso para la prestación de servicios públicos transfronterizos** cuando se apoyan en la libre circulación de bienes y personas y en marcos institucionales que permitan la cooperación transfronteriza. Sin embargo, los órganos de gobierno a menudo consideran que son demasiado complejos de gestionar y se centran en la prestación de servicios "más blandos", como la creación de redes y las actividades de promoción. Estas acciones fomentan la colaboración, aunque con un impacto directo más limitado sobre el desarrollo socioeconómico y el bienestar de los ciudadanos.
 - Aunque el apoyo a la prestación de servicios públicos transfronterizos puede favorecer el desarrollo económico regional y el bienestar de los residentes, no todos los organismos transfronterizos tienen capacidad para llevar a cabo este tipo de iniciativas. Los organismos con recursos limitados deberían empezar con actividades fundacionales como el intercambio de información y la creación de redes, y avanzar hacia proyectos más ambiciosos a medida que aumenten sus capacidades.
- **La financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza suele ser precaria, ya que las contribuciones de los miembros sólo suelen cubrir los costes operativos, lo que limita la capacidad de alcanzar plenamente los objetivos transfronterizos.** A menudo, las contribuciones de los miembros no se ajustan para reflejar las necesidades y contextos cambiantes. Esta falta de flexibilidad obstaculiza la capacidad de los órganos de gobernanza para cumplir su mandato y responder a los nuevos retos y oportunidades.
 - Se necesitan mecanismos claros y transparentes para establecer las contribuciones de los miembros, junto con procesos de revisión periódicos, para fomentar la confianza entre los socios transfronterizos y garantizar que los organismos sean financieramente viables y respondan a los cambios de circunstancias, costes y objetivos estratégicos.
- **Aunque los órganos de gobernanza transfronteriza suelen depender de la financiación de organizaciones e instituciones internacionales (por ejemplo, la Unión Europea o los bancos internacionales de desarrollo), hay muchas otras oportunidades de financiación que están infrautilizadas.** Entre ellas se encuentran las subvenciones nacionales y subnacionales, así como las aportaciones no gubernamentales. Para aumentar la capacidad de resistencia financiera de las iniciativas de gobernanza transfronteriza, pueden considerarse diferentes medidas:
 - Los responsables políticos nacionales e internacionales podrían reevaluar los criterios de elegibilidad de los programas de financiación desaprovechados para garantizar que los recursos financieros disponibles puedan utilizarse mejor para apoyar la cooperación y los objetivos transfronterizos;
 - Los organismos transfronterizos deberían explorar estratégicamente las subvenciones internacionales y nacionales sin explotar, así como la cooperación con el sector privado, al tiempo que potencian su capacidad técnica para preparar propuestas de proyectos de calidad y absorber la financiación con eficacia.
- **El apoyo político a largo plazo a las iniciativas transfronterizas puede ser difícil de generar y mantener.** Entre los factores que contribuyen a ello se encuentran la pérdida gradual de interés de los políticos por la cooperación transfronteriza y la insuficiente concienciación de los responsables políticos sobre los retos transfronterizos específicos. Por otra parte, la inestabilidad política derivada de los ciclos electorales suele conducir a una pérdida de conocimientos institucionales sobre las prioridades transfronterizas, lo que dificulta el apoyo a largo plazo necesario para . Para conseguir y mantener un apoyo político duradero, es esencial que los organismos transfronterizos:
 - Generar y difundir pruebas sobre los retos transfronterizos entre los responsables de la toma de decisiones a nivel subnacional y nacional, destacando los "costes de la inacción" (es decir, pérdidas económicas, ineficiencias en los servicios públicos) para subrayar la urgencia de abordar estas cuestiones.
 - Hacer hincapié en los beneficios de una mayor cooperación transfronteriza para el bienestar de los ciudadanos (por ejemplo, mejora de los servicios públicos, crecimiento económico), para generar una demanda pública de apoyo político sostenido y acción en iniciativas transfronterizas.

1 Definición de las regiones transfronterizas y sus retos de desarrollo

Este capítulo examina por qué las regiones transfronterizas de la Unión Europea suelen ir a la zaga de las regiones no fronterizas en diferentes indicadores de desarrollo. Se analizan las distintas barreras que dificultan su desarrollo, entre ellas las diferencias normativas, de gobernanza y culturales. El capítulo también explora las herramientas y mecanismos de gobernanza multinivel establecidos por la Unión Europea, así como por los gobiernos nacionales y subnacionales, para reforzar la gobernanza transfronteriza, y en qué aspectos no se ha avanzado. Por último, el capítulo presenta el Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE. A partir de ahí, los capítulos siguientes presentan un análisis de los acuerdos de gobernanza transfronteriza en cinco regiones transfronterizas y lo que otras regiones transfronterizas pueden aprender de sus prácticas.

Introducción

Apoyar el desarrollo de las regiones transfronterizas se ha convertido en una prioridad creciente para los gobiernos de los distintos países miembros de la OCDE, ya que los responsables políticos tratan de mejorar el desarrollo socioeconómico de las regiones fronterizas y, en algunos contextos, también fomentar la integración transfronteriza. Para alcanzar estos objetivos, los países están estableciendo cada vez más mecanismos políticos que reflejan los retos y oportunidades únicos que experimentan las regiones transfronterizas. La Unión Europea (UE) ha sido especialmente proactiva en el desarrollo de mecanismos de gobernanza para apoyar el desarrollo transfronterizo, impulsada en gran medida por su iniciativa de mercado único. Aunque otros países no pertenecientes a la UE están desarrollando enfoques políticos innovadores, los esfuerzos realizados por la UE desde hace tiempo pueden ofrecer valiosas ideas a otros países miembros de la OCDE que trabajan para abordar los complejos problemas a los que se enfrentan las regiones transfronterizas.

En 1993, la Unión Europea (UE) creó el mercado único, un espacio económico común en el que bienes, servicios, capitales y personas pueden circular libremente sin barreras. Desde este hito, ha impulsado la competitividad y el crecimiento económico europeos. En 2019, se estimaba que el mercado único había incrementado el PIB de la UE en torno a un 9% de media, lo que suponía una ventaja de renta anual de aproximadamente 840 euros para cada ciudadano de la UE (in 't Veld, 2019^[1]; Bertelmann Stiftung, 2023^[2]).

El mercado único ha generado importantes beneficios para las regiones transfronterizas, que representan el 40% del territorio de la UE. También albergan al 30% de la población de la UE y representan alrededor del 30% del PIB de la UE (Diario Oficial de la Unión Europea, 2023^[3]). La supresión de aranceles, barreras aduaneras y muchas discrepancias normativas ha facilitado que los residentes encuentren trabajo en los países vecinos, lo que se ha traducido en 1,8 millones de trabajadores transfronterizos en 2022 (Comisión Europea, 2024^[4]). También ha impulsado el crecimiento económico y la competencia, al tiempo que ha fomentado las oportunidades de cooperación transfronteriza en la prestación de servicios públicos fundamentales, como la sanidad, el transporte y la educación. Por último, la libre circulación de personas ha fomentado el intercambio cultural y reforzado las identidades regionales.

A pesar de estos avances, las regiones transfronterizas siguen enfrentándose a importantes retos de desarrollo relacionados con su proximidad a las fronteras nacionales. Por ejemplo, se calcula que las barreras jurídicas y administrativas en las regiones fronterizas, que pueden afectar a la construcción de infraestructuras de transporte y a la prestación de servicios transfronterizos, suponen una pérdida del 3% del PIB europeo (458 000 millones de euros). Esto se traduce en una pérdida del 8,6% de los puestos de trabajo (unos seis millones) en las regiones fronterizas terrestres (Camagni, Capello y Caragliu, 2017^[5]). Se calcula que, si se abordara siquiera el 20 % de los obstáculos jurídicos y administrativos existentes, el PIB de las regiones transfronterizas aumentaría un 2 % y se crearían más de un millón de puestos de trabajo (Comisión Europea, 2017^[6]). Las regiones transfronterizas también se enfrentan a retos distintos cuando gestionan crisis que ignoran las fronteras nacionales, como inundaciones, incendios forestales y otras catástrofes naturales. Las diferencias en las normativas nacionales, los protocolos de respuesta a emergencias y los mecanismos de coordinación pueden provocar retrasos e ineficiencias en la respuesta a las catástrofes.

En respuesta a los múltiples retos a los que se enfrentan las regiones transfronterizas y reconociendo su potencial para un mayor crecimiento económico, la UE y los gobiernos nacionales y subnacionales han desarrollado y aplicado una amplia gama de mecanismos jurídicos, políticos y financieros para apoyar la cooperación transfronteriza. Entre ellos figura la creación del marco de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), que permite a las autoridades públicas de distintos países establecer órganos formales de gobernanza transfronteriza y poner en común recursos para atender necesidades comunes. También incluyen la provisión de fondos Interreg para apoyar el desarrollo regional y la cooperación en regiones transfronterizas terrestres y marítimas. Esfuerzos como estos han contribuido al establecimiento de más de 90 AECT y a la creación de más de 1 500 iniciativas de prestación de servicios públicos transfronterizos en toda Europa (Parlamento Europeo, 2024^[7]; Comité Europeo de las Regiones, 2024^[8]; ORATE, 2022^[9]).

A pesar de estos esfuerzos, los retos persisten, y los órganos de gobernanza transfronteriza a menudo tienen dificultades para abordar eficazmente las necesidades y prioridades compartidas a ambos lados de la frontera. Por este motivo, los responsables políticos de los países miembros de la OCDE y de los Estados miembros de la UE podrían estudiar la forma de reforzar aún más la gobernanza transfronteriza.

acuerdos de gobernanza multinivel para apoyar el desarrollo económico, mejorar la prestación de servicios públicos transfronterizos y aumentar el bienestar de los ciudadanos en las regiones transfronterizas.

La primera parte de este capítulo presenta una visión general de los retos particulares a los que se enfrentan las regiones transfronterizas, incluida una serie de barreras que afectan a su rendimiento. A continuación, el capítulo analiza cómo unos sólidos acuerdos de gobernanza multinivel pueden ayudar a abordar los problemas transfronterizos y a liberar aún más su potencial de desarrollo. A continuación, se analizan brevemente los esfuerzos realizados por la UE y los gobiernos nacionales y subnacionales para establecer herramientas y mecanismos que refuercen la gobernanza transfronteriza. El capítulo concluye con la presentación del proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes", que ha generado análisis y herramientas para establecer y reforzar los mecanismos transfronterizos. La sección final presentará los cuatro pilares del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE. Éstos sirven de base para los siguientes capítulos, en los que se presentan las principales lecciones extraídas del trabajo del con distintas regiones transfronterizas de la UE. Los conceptos clave del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE y las lecciones aprendidas del proyecto también son relevantes para las regiones transfronterizas fuera de la UE, proporcionando una base para abordar los retos de desarrollo compartidos.

Retos de desarrollo de las regiones transfronterizas

Aunque muchas regiones transfronterizas comparten ciertas características (por ejemplo, suelen estar alejadas de los centros políticos y económicos nacionales), son notablemente diferentes en términos de condiciones económicas y sociales, por poner solo dos ejemplos. En general, sin embargo, las regiones transfronterizas tienden a ir a la zaga de las regiones no transfronterizas en una serie de indicadores, como los resultados económicos y la prestación de servicios públicos (Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, 2023^[10]). Esta disparidad puede explicarse por una serie de obstáculos específicos a su desarrollo, como las diferencias legislativas, reglamentarias, de gobernanza, culturales y lingüísticas. Éstas pueden obstaculizar la integración económica regional, impedir la prestación de servicios transfronterizos y dificultar la gestión de emergencias que trascienden las fronteras nacionales.

Definición de regiones transfronterizas

Las regiones transfronterizas son zonas geográficas únicas que existen a lo largo de las fronteras de dos o más países (Cuadro 1.1). Su rasgo definitorio es la presencia de una frontera internacional -que puede ser terrestre o marítima- que influye en la vida de las personas que residen y trabajan en estas regiones¹. A pesar de compartir esta característica básica, las regiones transfronterizas pueden diferir ampliamente en su desarrollo, condiciones económicas y geográficas y grado de interacción entre las comunidades a ambos lados de la frontera. La diversidad de recursos, infraestructuras y densidad de población de estas regiones da lugar a diversas formas de conectividad y colaboración social y económica entre los países vecinos.

Cuadro 1.1. Retos en la definición de territorios transfronterizos

Existen muchas definiciones diferentes de regiones fronterizas. Por ejemplo, Eurostat define los territorios transfronterizos como aquellas regiones NUTS 3 (TL3) que son directamente adyacentes a una frontera internacional o están lo suficientemente cerca como para verse influidas significativamente por ella. El manual metodológico de Eurostat sobre tipologías territoriales incluye dos criterios clave para identificar las regiones transfronterizas:

1. **Regiones con frontera terrestre:** Se trata de regiones NUTS 3 (TL3) que comparten directamente una frontera internacional con un país vecino.

2. Regiones situadas a menos de 25 kilómetros de una frontera terrestre: Se trata de territorios que no están situados en una frontera internacional pero sí a menos de 25 kilómetros de una, lo que significa que a menudo se ven afectados por dinámicas transfronterizas (por ejemplo, desplazamientos de trabajadores transfronterizos).

Según esta clasificación, en la UE-27 hay 458 regiones transfronterizas, de las cuales 355 tienen una frontera terrestre directa y 103 se encuentran dentro de la zona de proximidad de 25 kilómetros. Definir con precisión las regiones transfronterizas es crucial, sobre todo a la hora de determinar qué zonas pueden optar a la financiación de la UE dentro de los programas de cooperación transfronteriza.

Sin embargo, esta definición tiene importantes limitaciones. Por ejemplo, no tiene en cuenta las interacciones transfronterizas, como los desplazamientos o el uso de bienes y servicios públicos disponibles en la región transfronteriza por parte de ciudadanos de ambos lados de una frontera. Estas interacciones pueden variar significativamente en función de diversos factores, como las disparidades económicas entre las zonas fronterizas, las diferencias en la disponibilidad de servicios públicos o la calidad de las infraestructuras. Las disparidades económicas, en particular, pueden dar lugar a flujos transfronterizos desequilibrados, en los que los residentes de una región pueden viajar con frecuencia a la región del otro lado de frontera en busca de trabajo o servicios no disponibles en su zona de origen. Del mismo modo, la presencia y la calidad de las infraestructuras de transporte que conectan las regiones transfronterizas desempeñan un papel crucial a la hora de facilitar los movimientos transfronterizos. Estos factores determinan si las interacciones transfronterizas se limitan a zonas más pequeñas o abarcan territorios más extensos.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Eurostat, 2024_[11]).

Muchas regiones transfronterizas están situadas en la periferia de los países, en zonas escasamente pobladas y alejadas de la capital. En 2023, la densidad media de población de las regiones fronterizas de la UE era de 68 personas por kilómetro cuadrado, frente a las 143 de las regiones no fronterizas (Eurostat, 2024_[12]). La gran diferencia en densidad de población significa que las regiones fronterizas a menudo se enfrentan a retos relacionados con un desarrollo económico limitado y el acceso a servicios públicos e infraestructuras.

Sin embargo, no todas las regiones transfronterizas son rurales o periféricas. Algunas abarcan grandes centros urbanos o incluso áreas metropolitanas transfronterizas. Por ejemplo, en dos Estados miembros de la UE (Croacia y Dinamarca) la densidad de población de las regiones fronterizas era superior a la de las regiones no fronterizas (Eurostat, 2024_[12]). En estos casos, la integración transfronteriza puede adoptar varias formas (Decoville et al., 2013_[13]).

- **Integración por especialización**, en la que una ciudad puede, por ejemplo, ofrecer más oportunidades de empleo mientras que la otra proporciona una infraestructura residencial superior. Un buen ejemplo de ello la región transfronteriza de Malmö (Suecia) y Copenhague (Dinamarca). Copenhague ofrece relativamente más oportunidades de empleo, lo que atrae a muchos trabajadores transfronterizos suecos (Gran Copenhague, 2024_[14]). Por su parte, Malmö ofrece viviendas relativamente más asequibles. No es sorprendente que los ciudadanos suecos que trabajan en Copenhague tiendan a vivir en Suecia; sin embargo, muchos daneses también eligen vivir en Suecia (ESPON, 2022_[15]).
- **Integración por polarización**, en la que las personas se trasladan o buscan empleo en un centro económico muy atractivo al otro lado de la frontera. Luxemburgo ejemplifica este tipo de integración. Su fuerte economía y sus salarios significativamente más altos en comparación con las zonas vecinas de Bélgica, Francia y Alemania hacen de Luxemburgo un lugar lucrativo para trabajar. Como resultado, en 2019 más de 212 000 trabajadores transfronterizos de los países vecinos de Luxemburgo, como Francia, Alemania y Bélgica, se desplazaron diariamente a Luxemburgo en busca de mejores oportunidades de empleo (OGBL, s.f._[16]). Este elevado volumen de desplazamientos transfronterizos puede apoyar la actividad económica, pero también crear presión sobre las infraestructuras locales (por ejemplo, el transporte público), generando efectos tanto positivos como negativos.
- **Integración por ósmosis**, en la que ciudades situadas en lados opuestos de una frontera compartida ofrecen oportunidades comparables, lo que da lugar a flujos equilibrados de trabajadores y residentes. La macro-región transfronteriza

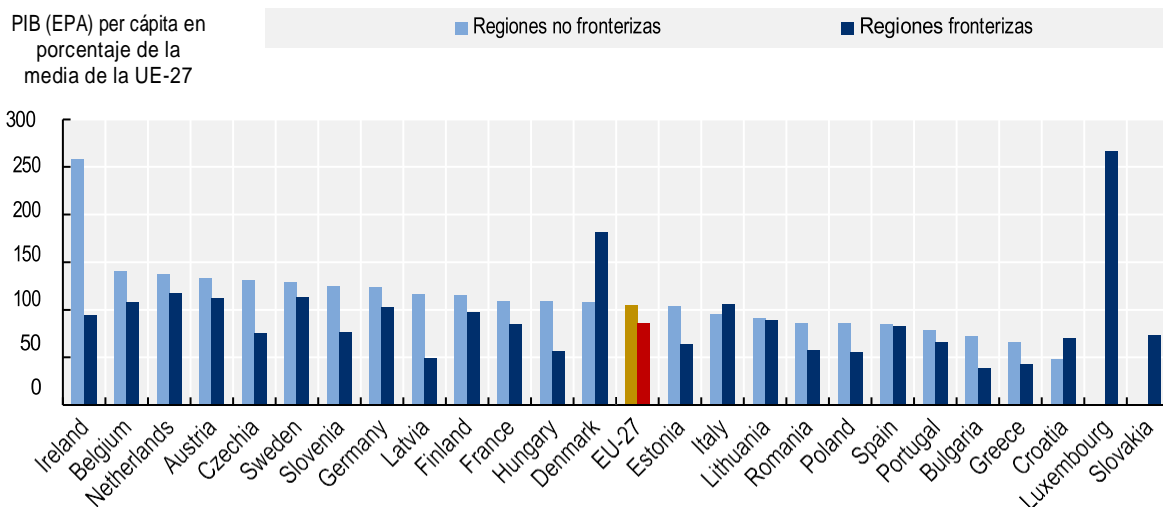
que incluye Lieja (Bélgica), Maastricht (Países Bajos) y Aquisgrán (Alemania) ilustra este tipo de integración (Decoville et al., 2013^[13]).

Las distintas formas de integración reflejan la complejidad y variedad de las regiones transfronterizas. También muestran que la posibilidad de grandes disparidades económicas entre dos lados de una frontera puede ser un motor para la integración transfronteriza.

Las regiones transfronterizas de la UE suelen tener peores resultados económicos y de servicios públicos que las no transfronterizas

Los indicadores de desarrollo regional muestran que, en general, las regiones transfronterizas de la UE obtienen peores resultados que las no fronterizas en una serie de parámetros. Por ejemplo, los datos sobre el PIB per cápita de 2021 revelan notables diferencias entre las regiones fronterizas y no fronterizas (gráfico 1.1). En general, el PIB (EPA) per cápita en las regiones fronterizas fue el 86% de la media de la UE (100%), mientras que en las regiones no fronterizas fue el 105%. (Eurostat, 2024^[17]). Las disparidades más significativas se observan en países como Bulgaria, Chequia, Hungría, Irlanda, Letonia y Eslovenia, donde las diferencias entre regiones fronterizas y no fronterizas son sustanciales en comparación con la media de la UE. Dinamarca, Italia y Croacia, donde las regiones fronterizas tienen un PIB (EPA) superior al de las regiones no fronterizas (Eurostat, 2024^[17]), son excepciones. La considerable diferencia de PIB entre las regiones fronterizas y no fronterizas de un pone de manifiesto las desigualdades económicas internas, que podrían estar relacionadas con una serie de factores que afectan al crecimiento. Entre ellos cabe citar el acceso limitado a los principales centros económicos, las limitaciones de las infraestructuras o los efectos sociopolíticos.

Figura 1.1. PIB per cápita de las regiones fronterizas y no fronterizas de determinados Estados miembros de la UE, en porcentaje de la media de la UE-27, 2021



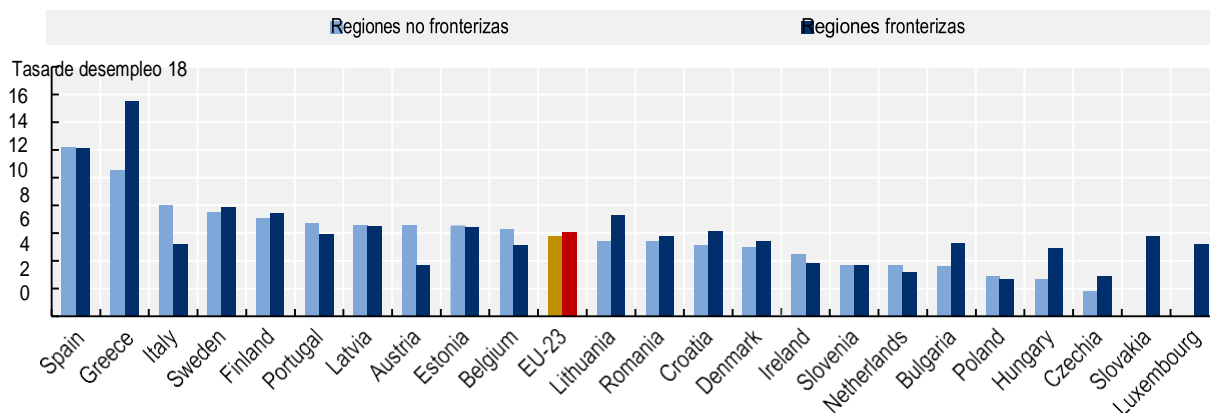
Nota: Estándar de poder adquisitivo (EPA), per cápita en porcentaje de la media de la UE-27 (2020). Eurostat incluye todos los territorios NUTS 3 de Luxemburgo y Eslovaquia como regiones fronterizas. Chipre y Malta no se incluyen ya que, para este indicador, ambos figuran como regiones no fronterizas por Eurostat.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Eurostat, 2024^[17]).

Los datos sobre las tasas de desempleo también ponen de manifiesto las disparidades entre las regiones fronterizas y no fronterizas de la UE, aunque la diferencia es menor en comparación con el PIB (EPA) per cápita (gráfico 1.2). En 2023, el desempleo medio entre las personas de 15 a 74 años era ligeramente superior en las regiones fronterizas (6,0%) que en las no fronterizas (5,8%). En algunos países, el desempleo era significativamente superior en las regiones fronterizas, como en Hungría (+45pp), Chequia (+38pp), Grecia (+32pp), Bulgaria (+32pp) y Lituania

(+26pp). Sin embargo, también hay varios países en los que las regiones fronterizas superaron a sus homólogas no fronterizas (es decir, Austria, Bélgica, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal). Entre los factores que podrían contribuir a las diferencias en las tasas de desempleo se encuentran los distintos niveles de desarrollo económico, la cooperación transfronteriza, las diferencias en el acceso a los mercados de trabajo o el impacto de las barreras normativas y económicas en las regiones fronterizas con Estados no miembros de la UE.

Figura 1.2. Tasa de desempleo (de 15 a 74 años) en regiones fronterizas y no fronterizas de determinados Estados miembros de la UE, 2023

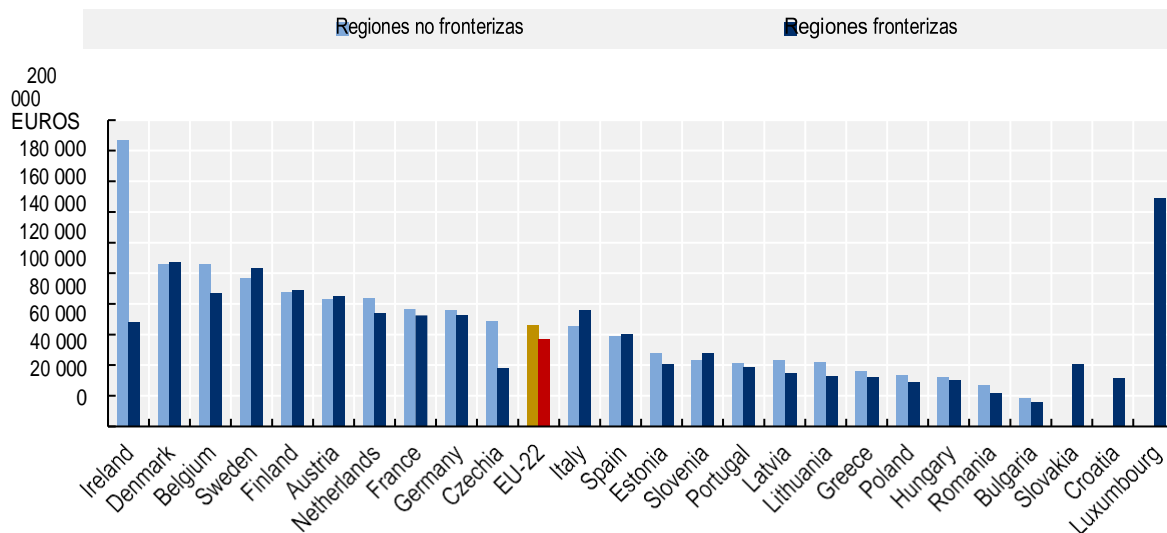


Nota: No se dispone de datos sobre Francia y Alemania. Chipre y Malta no se incluyen porque Eurostat las considera regiones no fronterizas. EU-23 presenta la media no ponderada de los Estados miembros de la UE incluidos en el gráfico, excepto Luxemburgo y Eslovaquia ya que, para este indicador, Eurostat cataloga todos los territorios NUTS 3 de ambos países como regiones fronterizas.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Eurostat, 2024^[18]).

Los datos sobre productividad laboral revelan que las regiones fronterizas de la UE son en general menos productivas que las no fronterizas, con un nivel medio de productividad de 57 136 euros en las zonas fronterizas frente a 66 497 euros en las no fronterizas (una diferencia del 14%). Sin embargo, existen variaciones significativas a nivel de país (Figura 1.3). En la mayoría de los Estados miembros de la UE, las regiones fronterizas van a la zaga, con las diferencias más acusadas en Bélgica, Chequia e Irlanda. En cambio, unos pocos países, en particular Italia, Eslovenia y Suecia, registran niveles de productividad más elevados en las regiones fronterizas que en las zonas no fronterizas. Las disparidades de productividad pueden deberse a los distintos niveles de integración económica, la disponibilidad de mano de obra cualificada (incluida la procedente de países vecinos), las diferencias en la dinámica del comercio transfronterizo² y la disponibilidad de inversión pública y privada en estas regiones.

Figura 1.3. Productividad laboral (EUR) en regiones fronterizas y no fronterizas de determinados Estados miembros de la UE, 2021



Nota: Chipre y Malta no se incluyen en esta cifra porque Eurostat las considera regiones no fronterizas. EU-22 presenta la media no ponderada de los Estados miembros de la UE incluidos en la cifra, excepto Croacia, Luxemburgo y Eslovaquia, ya que, en el conjunto de datos pertinente utilizado para generar esta cifra, Eurostat cataloga todos los territorios NUTS 3 de estos países como regiones fronterizas.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Eurostat, 2024^[19]; Eurostat, 2024^[20])

El rendimiento del transporte en las regiones fronterizas también tiende a ser inferior al de las regiones no fronterizas. Mientras que el rendimiento del transporte por carretera en ciudades, pueblos y suburbios es relativamente similar entre zonas fronterizas y no fronterizas, las regiones rurales fronterizas muestran una disparidad más pronunciada (Comisión Europea, 2021^[21]). En este menor rendimiento influye no sólo la complejidad de coordinar las infraestructuras transfronterizas, sino también barreras naturales como montañas y grandes ríos, que a menudo delimitan las fronteras nacionales. La disparidad en el rendimiento del transporte ferroviario entre regiones fronterizas y no fronterizas es mayor que la observada en el transporte por carretera. Entre los posibles factores explicativos se encuentran los problemas de interoperabilidad técnica (por ejemplo, diferencias en la anchura de los raíles) y la coordinación de horarios (Comisión Europea, 2021^[21]).

Por desgracia, los datos actualizados sobre una amplia gama de parámetros, como el acceso a los servicios públicos en las regiones fronterizas de la UE en comparación con las regiones no fronterizas, son relativamente escasos. Sin embargo, los datos históricos de 2009 pueden ofrecer algunas pistas. En aquel momento, el 15% de la población de las regiones fronterizas vivía a más de 30 minutos de un hospital, frente al 10,4% del conjunto de la UE (Eurostat, 2009^[22]). Al examinar los datos más detenidamente, se observaron diferencias significativas entre las regiones fronterizas interiores (las que limitan con otros Estados miembros de la UE) y las exteriores (las que limitan con Estados no miembros de la UE). En concreto, el 13,1% de los habitantes de las regiones fronterizas interiores y el 24,9% de los de las fronteras exteriores vivían a más de 30 minutos de un hospital. Del mismo modo, en 2009 el 10,1% de los habitantes de las regiones fronterizas interiores y el 24% de los de las regiones fronterizas exteriores vivían a más de una hora de una universidad, frente al 7,4% en toda la UE (Eurostat, 2009^[22]). Estas diferencias pueden atribuirse a las barreras fundamentales a las que se enfrentan las regiones fronterizas, que se abordan a continuación.

Obstáculos al desarrollo de las regiones transfronterizas

Debido a su proximidad a las fronteras nacionales, las regiones transfronterizas se enfrentan a menudo a numerosos obstáculos para su desarrollo socioeconómico. Entre ellas figuran las diferencias en la legislación y la reglamentación, las estructuras territoriales y administrativas, la lengua y la cultura.

Factores legislativos y administrativos provocan importantes pérdidas económicas

En general, se considera que las barreras jurídicas y administrativas son los obstáculos más importantes para el desarrollo de las regiones transfronterizas en la UE, ya que afectan directamente al 53 % de su población (Comisión Europea, 2015^[23]). Una evaluación de 2015-2017 identificó más de 200 impedimentos jurídicos y administrativos que afectan a las regiones transfronterizas en Europa (Comisión Europea, 2017^[24]). Más del 90 % de ellos corresponden a cinco grandes ámbitos políticos:

- Mercado laboral y educación;
- Seguridad social y sanidad;
- Transporte y movilidad;
- Industria y comercio; y
- Planificación política y prestación de servicios públicos.

Estas cuestiones afectan por igual a ciudadanos, empresas y gobiernos, complicando las interacciones cotidianas y las actividades económicas transfronterizas (Comisión Europea, 2017^[6]).

El aumento de la circulación transfronteriza de personas y mercancías ha dado lugar, en general, a un incremento de los obstáculos jurídicos y administrativos señalados por los ciudadanos (Comisión Europea, 2015^[23]). Al cruzar las fronteras con más frecuencia, las personas se enfrentan más a menudo a los sistemas jurídicos y los procedimientos administrativos de los países vecinos, lo que las expone a una gama más amplia de posibles dificultades e incoherencias burocráticas. Por ejemplo, la falta de reconocimiento formal de las cualificaciones educativas obtenidas en un vecino puede suponer un obstáculo para el empleo. Las personas pueden tener que realizar costosos trámites para que se reconozcan sus credenciales a fin de ejercer su profesión al otro lado de la frontera de su país. Además, los diferentes sistemas fiscales y de seguridad social (por ejemplo, pensiones y asistencia sanitaria) pueden crear confusión y dar lugar a situaciones en las que los trabajadores transfronterizos se vean privados de prestaciones en ambos países (por ejemplo, beneficios fiscales, seguro de desempleo) a las que tienen derecho los nacionales de cada país (Comisión Europea, 2015^[23]). La complejidad de estos sistemas puede disuadir a las personas de trabajar al otro lado de la frontera.

Las diferencias en la legislación y la administración también afectan gravemente a las empresas, las PYME y la economía general de las regiones transfronterizas. Para las empresas que participan en el comercio transfronterizo, cruzar fronteras significa gestionar diferentes conjuntos de normativas fiscales, aranceles, reglamentos de importación y exportación, normas medioambientales, etc. En la UE, a pesar del mercado único, estos problemas persisten. Por tanto, es menos probable que las empresas comercien libremente a través de la frontera, lo que pesa sobre la economía general de la región. Por ejemplo, se estima que las empresas que realizan negocios transfronterizos incurren en costes un 50 % superiores a los que afrontan las empresas nacionales (Comisión Europea, 2017^[25]). Casi la mitad de estos costes adicionales se derivan de los gastos de traducción, seguidos de los costes relacionados con la recopilación de información, la presentación de documentos, la certificación y la recopilación de datos y documentos.

Las barreras legislativas y administrativas también plantean importantes retos a los gobiernos, por ejemplo a la hora de invertir en infraestructuras transfronterizas. Los proyectos transfronterizos de transporte y energía sufren a menudo retrasos y sobrecostes. Por ejemplo, el 30% de los "Proyectos de Interés Común" de la UE se retrasaron por problemas con los permisos³ (Banco Europeo de Inversiones, 2023^[26]). De hecho, estos proyectos de infraestructuras transfronterizas suelen tardar el doble en completarse que los proyectos nacionales. Además, la burocracia se ha identificado como uno de los principales retos a la hora de establecer servicios públicos transfronterizos en Europa (ESPON, 2022^[9]).

Estos ejemplos ilustran por qué se estimó que las barreras legales y administrativas por sí solas representaban una pérdida de PIB de 458 000 millones de euros (el 3 % del PIB de la UE) o casi 6 millones de puestos de trabajo (el 3 % del empleo total en la UE-27) en 2017 (Camagni, Capello y Caragliu, 2017^[5]).

Las diferencias en los mecanismos de gobernanza multinivel pueden afectar a la capacidad de las regiones transfronterizas para abordar eficazmente los retos comunes.

Las diferencias en los acuerdos de gobernanza multinivel (por ejemplo, las estructuras territoriales-administrativas y la descentralización política, administrativa y fiscal) en los países vecinos pueden obstaculizar el desarrollo y la cooperación transfronterizas. Por ejemplo, existen importantes asimetrías en la atribución de competencias a los agentes gubernamentales a ambos lados de la frontera luso-española. Las regiones españolas son responsables de un amplio abanico de tareas, como la planificación sanitaria regional, la gestión del sistema educativo regional y la organización de la protección de zonas medioambientales. En Portugal, estas responsabilidades recaen principalmente en el gobierno nacional⁴ (OCDE, 2023^[27]; Comité Europeo de las Regiones, 2024^[28]). Sin una cooperación eficaz entre los distintos niveles de gobierno, en tales casos, la aplicación de iniciativas transfronterizas puede resultar especialmente compleja.

Estas diferencias plantean cuestiones prácticas sobre quiénes son los responsables de la toma de decisiones a ambos lados de la frontera y quién debe participar en la resolución de problemas transfronterizos en ámbitos como la sanidad, la educación o la gestión de los ríos. En estos casos, la coordinación diagonal -que reúne a agentes de distintos niveles de gobierno (por ejemplo, autoridades regionales en España y autoridades municipales en Portugal)- y la comprensión mutua de las diferencias de mandato, procesos de toma de decisiones y recursos resultan cruciales para gestionar eficazmente las regiones transfronterizas.

Las diferencias lingüísticas y socioculturales pueden dificultar la coordinación y la comunicación.

Las diferencias lingüísticas y culturales pueden obstaculizar el desarrollo de las regiones transfronterizas al afectar de distintas maneras a ciudadanos, empresas y gobiernos. Para los residentes transfronterizos, las barreras lingüísticas y culturales pueden crear obstáculos en la vida cotidiana, desde el acceso a los servicios públicos hasta la participación en actividades sociales y económicas transfronterizas. Por ejemplo, cuando se buscan servicios sanitarios al otro lado de la frontera, las diferencias lingüísticas pueden complicar la comunicación con los profesionales sanitarios. Como ya se ha dicho, los residentes también pueden enfrentarse a obstáculos administrativos y económicos, como tener que traducir o incluso certificar documentos (por ejemplo, historiales médicos, diplomas o cualificaciones profesionales) para acceder a servicios u oportunidades de empleo al otro lado de la frontera. Esto no sólo añade costes, sino que puede retrasar el acceso a servicios públicos esenciales o a perspectivas de empleo. También puede disuadir a los residentes de la región transfronteriza de acceder a los servicios o buscar oportunidades de empleo por completo (AECT Eurodistrito PAMINA, 2019^[29]).

Además, las diferencias culturales pueden reducir la confianza en las interacciones transfronterizas. La forma en que las personas interactúan, trabajan y se comunican puede provocar dudas y reticencias a la hora de relacionarse con sus homólogos del otro lado de la frontera, por lo que es menos probable que la gente utilice los servicios públicos o se relacione con personas de regiones vecinas (Comisión Europea, 2015^[23]).

Para las empresas, las diferencias lingüísticas y culturales también pueden obstaculizar las operaciones (Comisión Europea, 2017^[6]). Por ejemplo, las empresas pueden tener dificultades para contratar al personal o a los expertos necesarios o para colaborar con empresas del otro lado de la frontera debido a diferencias lingüísticas, dificultades para obtener el reconocimiento oficial de títulos o cualificaciones o cuando las prácticas empresariales difieren significativamente debido a normas culturales. Estos retos pueden limitar el comercio transfronterizo, la inversión y la movilidad de la mano de obra, mermando así el potencial económico de la región.

Por último, a gubernamental, las barreras lingüísticas y culturales pueden afectar directamente a los organismos públicos. En muchos ámbitos políticos (por ejemplo, la seguridad, la atención de urgencias o la gestión del riesgo de catástrofes), la capacidad de coordinar y cooperar eficazmente a través de las fronteras depende a menudo de la confianza y el entendimiento mutuos, que pueden verse socavados por las diferencias culturales y lingüísticas (Birdi et al., 2020^[30]). Por ejemplo, los funcionarios de las administraciones locales, regionales o nacionales pueden tener dificultades para coordinar iniciativas políticas transfronterizas, como la respuesta a una catástrofe meteorológica que afecte a una región transfronteriza, debido a procedimientos y prácticas burocráticas divergentes.

Retos de la gestión de emergencias cuyos efectos trascienden las fronteras nacionales

Los retos que plantean las barreras mencionadas (jurídicas, administrativas, culturales, etc.) pasan a primer plano de forma más crítica durante las situaciones de emergencia. Las catástrofes naturales no se detienen en las fronteras nacionales. Por ejemplo, alrededor del 70% de las masas de agua dulce del continente europeo forman al menos parte de una cuenca fluvial transfronteriza, lo que significa que las inundaciones en un país pueden extenderse rápidamente a otro, afectando a múltiples regiones y exigiendo respuestas coordinadas para gestionar el flujo de agua, mitigar los daños y proteger a las comunidades (Centro Común de Investigación, 2024^[31]).

Cuando se produce una catástrofe natural, la disparidad de normativas y protocolos de respuesta de emergencia puede aumentar la confusión y los retrasos, afectando gravemente a la eficacia de la coordinación transfronteriza. Las diferentes normativas nacionales sobre respuesta de emergencia y autorización de ayuda transfronteriza pueden ralentizar el flujo de ayuda, mientras que las normas contradictorias sobre protocolos pueden dar lugar a acciones inconexas o contradictorias. Este desajuste obstaculiza el tipo de esfuerzos rápidos y coordinados que son esenciales para una gestión eficaz del riesgo de catástrofes.

Un ejemplo especialmente relevante fue la pandemia de COVID-19, en la que a menudo se produjo una falta de coordinación entre los países a la hora de aplicar cierres fronterizos y restricciones de viaje. Mientras que algunos países impusieron cierres estrictos de fronteras, otros optaron por cierres parciales o medidas menos estrictas (Peyrony, Rubio y Viaggi, 2021^[32]). Esta respuesta inconexa a la pandemia, agravada por la falta de consulta con las autoridades locales, provocó confusión y trastornos en las comunidades transfronterizas, especialmente en aquellas que dependían de los viajes transfronterizos por motivos laborales, sanitarios o familiares (Peyrony, Rubio y Viaggi, 2021^[32]). Las graves alteraciones de la movilidad transfronteriza durante la pandemia contribuyeron a que el PIB de las regiones transfronterizas cayera el doble que la media de la UE (Capello, Caragliu y Panzera, 2023^[33]).

Otro reto importante en la gestión de emergencias en regiones transfronterizas es que lo que puede ser de alta prioridad para un país puede no serlo para el otro. Esto, a su vez, puede provocar un desequilibrio en los esfuerzos de preparación y respuesta ante las catástrofes. Un ejemplo de ello es la disputa entre Alemania y Polonia por el río Oder. El río delimita parte de la frontera polaco-alemana y la disputa se centra en visiones opuestas sobre su desarrollo. Polonia pretende profundizar y estrechar el río para facilitar el tráfico de barcazas, el turismo y la prevención de inundaciones, mientras que Alemania se centra en preservar su estado natural, argumentando que las alteraciones aumentan el potencial de inundaciones. Esta cuestión obstaculizó los esfuerzos de recuperación tras un incidente de contaminación que mató a miles de peces en 2022 (Politico, 2022^[34]; Joint Research Centre, 2023^[35]).

Acuerdos de gobernanza multinivel en apoyo de las regiones transfronterizas

Para hacer frente a los numerosos obstáculos que dificultan el desarrollo de las regiones transfronterizas se necesitan mecanismos de gobernanza multinivel adaptables que permitan a los responsables políticos sortear con eficacia las complejidades de las interacciones transfronterizas. En las últimas décadas, la UE, junto con los gobiernos nacionales y subnacionales de los Estados miembros, ha introducido una amplia gama de mecanismos legislativos, reglamentarios y de financiación para mejorar la coordinación y la cooperación transfronterizas. Entre ellos se incluyen medidas de apoyo a las inversiones en prestación de servicios e infraestructuras, así como de fomento de la creación de estructuras de gobernanza sólidas para la puesta en común de recursos y conocimientos especializados entre las comunidades de ambos lados de una frontera. A pesar de estos esfuerzos, siguen existiendo importantes retos debido a la disparidad de estructuras administrativas, procesos de toma de decisiones y asignación de recursos entre países. Esto ha llevado a reclamar nuevas herramientas reguladoras y la consolidación de los mecanismos de gobernanza para abordar con mayor eficacia las necesidades y prioridades locales.

Los marcos flexibles de gobernanza multinivel permiten una cooperación transfronteriza eficaz

Un marco de gobernanza multinivel sólido y adaptable (Recuadro 1.2) es crucial para apoyar el desarrollo transfronterizo, ya que los retos a los que se enfrentan estas regiones suelen ser complejos y estar interconectados, abarcando

fronteras locales, regionales y nacionales. Problemas como el acceso limitado a servicios públicos asequibles, la contaminación transfronteriza del agua o las barreras legislativas que impiden a las empresas operar a través de las fronteras no pueden ser abordados eficazmente por un solo nivel de gobierno o país. Un enfoque coordinado y a varios niveles es esencial para abordar estos retos forma global. Por ejemplo, la mejora del transporte público transfronterizo puede requerir los esfuerzos conjuntos de los gobiernos locales, regionales y nacionales de los países vecinos. Las autoridades locales podrían centrarse en la planificación urbana y la gestión de los sistemas de tránsito locales; los organismos regionales podrían encargarse de las redes de transporte regionales; y los gobiernos nacionales podrían proporcionar los marcos normativos y la (co)financiación esenciales para establecer y mantener los servicios de transporte público transfronterizo.

Cuadro 1.2. Definición de la gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel se refiere a las interacciones institucionales y financieras entre los distintos niveles de gobierno y una amplia gama de partes interesadas no gubernamentales, incluidos los agentes privados y los ciudadanos, a la hora de diseñar y aplicar políticas públicas con repercusiones subnacionales. Esta interacción se caracteriza por una dependencia mutua entre niveles de gobierno y se desarrolla en sentido vertical (entre distintos niveles de gobierno), horizontal (a través del mismo nivel de gobierno) y red con partes interesadas no gubernamentales (por ejemplo, ciudadanos, agentes privados).

Los marcos de gobernanza multinivel de los países incluyen:

- La estructura territorial-administrativa (por ejemplo, número de niveles de gobierno);
- La asignación de tareas y responsabilidades entre niveles de gobierno;
- Marcos fiscales (por ejemplo, fuentes de ingresos y mecanismos de compensación);
- Capacidades financieras y humanas en todos los niveles de gobierno para llevar a cabo sus mandatos;
- Mecanismos de coordinación vertical y horizontal;
- Mecanismos de colaboración con agentes no gubernamentales;
- Marcos de recopilación de datos y medición de resultados, rendición de cuentas y transparencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de (OCDE, 2024^[36]).

Uno de los retos de la gobernanza transfronteriza es que el marco de gobernanza multinivel de un país puede diferir del de sus vecinos. Estas diferencias estructurales pueden incluir divergencias en el número de niveles de gobierno; la profundidad de los acuerdos de descentralización política, fiscal o administrativa; mecanismos de coordinación para la prestación de políticas o servicios; así como diferencias normativas. Para gestionar estas diferencias en un entorno transfronterizo, los gobiernos deben ser capaces de colaborar con las autoridades competentes y los agentes no gubernamentales del otro lado de la frontera. Por ejemplo, permitir que los gobiernos subnacionales consulten a los agentes del otro lado de la frontera, por ejemplo durante el diseño de un plan de desarrollo regional o espacial (incluso cuando una de las partes ya haya adoptado planes similares), podría ayudar a garantizar que los planes sean coherentes y tengan en cuenta el contexto transfronterizo más amplio. Además, permitir que los fondos públicos se gasten en una región vecina podría permitir inversiones compartidas en infraestructuras o servicios públicos que beneficien a ambos lados de la frontera. Por otra parte, facilitar la prestación de servicios públicos (por ejemplo, asistencia sanitaria y transporte público) sobre una base transfronteriza, podría proporcionar a las regiones transfronterizas una herramienta adicional para hacer frente a las necesidades regionales, y mejorar tanto el atractivo regional como la calidad de vida de los residentes. Por último, el ajuste de los métodos de recopilación de datos para mejorar la comparabilidad con los conjuntos de datos de los países vecinos puede mejorar el diseño de iniciativas políticas transfronterizas basado en pruebas y evaluar su rendimiento a lo largo del tiempo.

Los sistemas de gobernanza multinivel que permiten una coordinación y cooperación eficaces entre los gobiernos de los países vecinos pueden tener una serie de ventajas, como:

- Garantizar la coherencia y complementariedad de las políticas alineando los objetivos transfronterizos, reduciendo el riesgo de políticas contradictorias y reforzando las iniciativas de desarrollo de ambas partes.
- Optimizar el uso de los recursos poniendo en común recursos y conocimientos entre regiones, reduciendo la ineficacia y afrontando mejor los retos compartidos mediante esfuerzos conjuntos.
- Reforzar el papel de las autoridades regionales y locales formalizando su participación en la toma de decisiones transfronterizas, garantizando que las políticas se ajustan a las necesidades locales y aumentando el impacto de las iniciativas de desarrollo.
- Promover una aplicación más fluida de las estrategias, planes y proyectos transfronterizos: i) aclarando la asignación de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno; y ii) generando una mayor comprensión de los procedimientos de toma de decisiones (por ejemplo, en relación con la inversión en infraestructuras y la prestación de servicios públicos) en los países vecinos.

Esfuerzos recientes para reforzar la gobernanza transfronteriza

En la Unión Europea, todos los niveles de gobierno han adoptado distintos mecanismos normativos, políticos, de financiación y de coordinación para mejorar los resultados de las regiones fronterizas. Esto ha dado lugar a la aparición de diferentes formas de gobernanza transfronteriza en toda la Unión Europea.

Apoyo de la UE a la gobernanza transfronteriza

La UE empezó a promover la cooperación transfronteriza en la década de 1980, entre otras cosas mediante el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales. Este convenio pretendía facilitar la cooperación de los gobiernos subnacionales a través de las fronteras nacionales, permitiéndoles crear acuerdos y marcos conjuntos para abordar retos comunes (Consejo de Europa, 1980^[37]). Desde entonces, se han puesto en marcha diversos mecanismos normativos, políticos, de financiación y de coordinación, como las estructuras de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), la financiación de Interreg y el proyecto b-solutions, para potenciar el apoyo transfronterizo entre los Estados miembros.

En 2006, la UE adoptó el Reglamento AECT, que permite a las autoridades públicas colaborar a través de las fronteras en un marco jurídico único, apoyando tres de los cuatro capítulos de la política europea de cooperación territorial: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (Cuadro 1.3) (Comisión Europea, 2024^[38]; La MOT, s.f.^[39]).

Cuadro 1.3. Los cuatro ejes de la política de cooperación territorial de la UE

La Unión Europea cuenta con un instrumento específico para financiar la cooperación territorial denominado Interreg. Abarca cuatro ámbitos de cooperación transfronteriza, que se describen a continuación:

- **La cooperación transfronteriza** se centra en mejorar la colaboración entre regiones NUTS 3 (TL3) de al menos dos Estados miembros de la UE diferentes que estén situadas en una frontera compartida (o directamente adyacentes a ella). Las áreas del programa para la cooperación transfronteriza deben identificarse como aquellos territorios en una frontera compartida o separados por un máximo de 150 km de mar donde la interacción transfronteriza pueda tener lugar de forma efectiva.
- **La cooperación transnacional** amplía esta cooperación transfronteriza a zonas más extensas que abarcan varios países del territorio continental de la UE o territorios en torno a cuencas marítimas, colaborando en retos comunes como la gestión medioambiental, las redes energéticas o el transporte sostenible.

- **En la cooperación interregional** pueden participar todas las regiones de la UE, independientemente de su situación geográfica, y su objetivo es facilitar el intercambio de conocimientos y el aprendizaje de políticas en toda la UE para mejorar las políticas de desarrollo regional.
- **La cooperación entre las regiones ultraperiféricas de la UE** ayuda a las regiones de la UE situadas en la Amazonia "Plateau des Guyanes"; el Caribe; el Atlántico Medio / Golfo de Guinea; y el Océano Índico (desde Australia hasta la India y la costa oriental de África) y el Canal de Mozambique a cooperar con sus países y territorios vecinos.

En cada capítulo también hay programas de cooperación con Estados no miembros de la UE, como Moldavia, Túnez y Ucrania.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Comisión Europea, 2024^[38]; La MOT, s.f.^[39]; Unión Europea, 2021^[40]).

Para 2024, se habrán creado más de 90 AECT, la mayoría de ellas centradas en la cooperación transfronteriza. La creación de 10 AECT desde 2021 pone de manifiesto el continuo interés de las regiones europeas por establecer nuevos órganos de gobernanza transfronteriza (Parlamento Europeo, 2024^[7]; Comité Europeo de las Regiones, 2024^[8]). En comparación con otros órganos de gobernanza transfronteriza (por ejemplo, las eurorregiones), las AECT presentan una serie de ventajas. El estatuto jurídico de las AECT permite una toma de decisiones más rápida y eficaz. También contribuyen a "estabilizar" la cooperación al definir objetivos y estrategias comunes, lo que hace que la coordinación sea menos vulnerable a los cambios políticos a ambos lados de la frontera. Además, las AECT aumentan la visibilidad de los agentes regionales a escala nacional y de la UE, mejorando la capacidad de una región transfronteriza para abogar por sus necesidades y defender sus intereses en debates políticos más amplios (Comité Europeo de las Regiones, 2018^[41]).

Los fondos y la financiación de la UE para la cooperación transfronteriza han procedido principalmente del programa Interreg, que es un componente central de la Política de Cohesión de la UE (Comisión Europea, 2024^[38]). Lanzado en 1990, Interreg se centró inicialmente en la cooperación transfronteriza. Con el tiempo, se amplió a la cooperación transnacional, interregional y para las regiones ultraperiféricas de la UE. Para el periodo de programación 2021-2027, el presupuesto de Interreg de casi 10 000 millones de euros se asigna a través de 86 programas, la mayoría de los cuales apoyan la cooperación transfronteriza (Comisión Europea, 2024^[38]; OCDE, 2024^[42]). Estos programas benefician a una amplia gama de agentes, incluidas las AECT.

La iniciativa b-solutions, lanzada en 2017, ayuda a los agentes transfronterizos (por ejemplo, las AECT) a reducir la burocracia a lo largo de las fronteras interiores de la UE (es decir, entre Estados miembros) (Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, 2024^[43]). A través de convocatorias de propuestas, la iniciativa b-solutions ofrece apoyo jurídico y técnico para: i) evaluar los retos fronterizos en ámbitos como el empleo, la sanidad y el transporte; ii) identificar posibles soluciones para afrontar los retos; y iii) esbozar un marco jurídico para impulsar las soluciones (recuadro 1.4). Mediante la publicación de análisis y soluciones de proyectos individuales, la iniciativa fomenta el aprendizaje entre iguales, ayudando a otras regiones a superar retos similares y mejorar la cooperación transfronteriza.

Recuadro 1.4. Proyectos b-solution: ejemplos de los sectores de la política fiscal y de transportes

Desde su creación en 2017, la iniciativa b-solution ha prestado apoyo jurídico a 165 casos piloto con el objetivo de mejorar la cooperación transfronteriza, de los cuales los siguientes son dos ejemplos.

Portugal y España: Pago del IVA en los servicios de movilidad transfronteriza en la región transfronteriza de Río Miño

En la región transfronteriza de Río Miño, entre Portugal y España, la AECT Río Miño ayudó a establecer un sistema transfronterizo de bicicletas eléctricas para promover la movilidad sostenible y conectar mejor los municipios. Sin embargo, la viabilidad del sistema se vio obstaculizada por problemas de reglamentación fiscal, en particular el pago del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Dado que el servicio de e-bike opera tanto en España como en Portugal, resultaba complicado determinar qué tipo de IVA aplicar. El proyecto b-solutions propuso posibles soluciones, como una normativa a escala de la UE sobre las obligaciones de las empresas que prestan servicios digitales cuyos destinatarios se encuentran en distintos Estados miembros de la UE.

Italia y Eslovenia: Creación de nuevas líneas de autobús transfronterizas

La AECT GO, que abarca los municipios de Gorizia (Italia), Nova Gorica (Eslovenia) y Šempeter- Vrtojba (Eslovenia), se enfrentó a una serie de retos para establecer una nueva red transfronteriza de autobuses, entre ellos las diferentes normas de explotación, los sistemas de tarificación y las barreras lingüísticas. El caso b-solutions se centró en la movilización de los agentes pertinentes a nivel local, regional y nacional para ayudar a diseñar un acuerdo bilateral de cooperación. En virtud del acuerdo, el territorio compartido por las tres ciudades formaría un único sistema urbano, lo que permitiría a los operadores de transporte crear nuevas líneas de autobús transfronterizas.

Fuente: Elaboración propia, basada en (Comisión Europea, 2020^[44]; Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, 2024^[43]; Comisión Europea, 2024^[45])

La Comisión Europea también trabaja para integrar la dimensión fronteriza en la legislación y los instrumentos de la UE, por ejemplo mediante la creación del Punto Focal de Fronteras dentro de su Dirección General de Política Regional y Urbana (Comisión Europea, 2024^[46]). Entre las responsabilidades del Punto Focal de Fronteras figura la de garantizar que las políticas de la UE no afecten negativamente a las regiones fronterizas y, de hecho, apoyen su desarrollo. Para ello, promueve evaluaciones de impacto territorial y pone en contacto las necesidades transfronterizas con los servicios disponibles de la Comisión Europea. También genera y apoya el intercambio de conocimientos sobre la cooperación transfronteriza, por ejemplo mediante la elaboración de informes temáticos (por ejemplo, el impacto de la pandemia COVID-19 en las regiones fronterizas) (Comité Europeo de las Regiones, 2024^[47]; OCDE, 2023^[27]). Otro objetivo de la Comisión Europea es incluir la cooperación transfronteriza en la agenda de los responsables políticos de la UE, nacionales y subnacionales.

Disposiciones de gobernanza transfronteriza introducidas por los gobiernos nacionales y subnacionales

Los gobiernos nacionales y subnacionales de los distintos Estados miembros de la UE han establecido una amplia gama de mecanismos legislativos, normativos, políticos, financieros y de coordinación para apoyar una gobernanza transfronteriza eficaz.

Mecanismos legislativos y reglamentarios

Muchos gobiernos nacionales han tomado medidas para formalizar y agilizar la cooperación transfronteriza mediante reformas legislativas y reglamentarias. Por ejemplo, en 2007, el Ministerio francés de Sanidad y Solidaridad y el Ministerio belga de Asuntos Sociales y Sanidad firmaron un acuerdo de cooperación para abordar la necesidad de ayuda médica de urgencia transfronteriza a lo largo de la frontera franco-belga (France-Belgian Health

Observatorio, s.f.^[48]). El acuerdo estableció un marco que permite la colaboración transfronteriza en situaciones médicas urgentes, pudiendo los servicios médicos de urgencia de un país intervenir en el otro cuando sea útil.

Otro ejemplo procede de los Países Bajos, que adoptaron una normativa especial que obliga a realizar "comprobaciones políticas transfronterizas" durante la fase de diseño de las nuevas políticas nacionales. Esto obliga a los organismos gubernamentales a evaluar el impacto potencial de las políticas propuestas en las regiones fronterizas en ámbitos como la recaudación de impuestos, la seguridad social, la asistencia sanitaria o la gestión de crisis, y a mitigar cualquier efecto negativo (Gobierno de los Países Bajos, 2023^[49]).

Instrumentos políticos y de planificación

Los gobiernos nacionales y subnacionales de toda la UE también han puesto en marcha instrumentos políticos y de planificación para apoyar el desarrollo transfronterizo. Un ejemplo notable es la Estrategia Conjunta de Desarrollo Transfronterizo adoptada por España y Portugal en 2020 (Gobierno de Portugal-Gobierno de España, 2020^[50]). El objetivo de la estrategia es mejorar la calidad de vida de los residentes a ambos lados de la frontera fomentando la cooperación en ámbitos como la movilidad, la prestación de servicios públicos, el desarrollo socioeconómico y el atractivo regional. En ella se esbozan acciones para alcanzar estos objetivos mediante esfuerzos conjuntos. Un ejemplo de nivel subnacional es el desarrollo de una estrategia de cooperación transfronteriza de 10 años para la región vasca (que abarca partes de la frontera franco-española) por parte de la agrupación intermunicipal Pays Basque (Francia) (La MOT, s.f.^[51]). La estrategia pretende reforzar la cooperación en materia de gobernanza compartida y prioridades transfronterizas, como la movilidad, la transición ecológica y el empleo.

Mecanismos de financiación

Varios países europeos han establecido mecanismos especiales de financiación para apoyar la cooperación transfronteriza. Por ejemplo, desde 2011, el Gobierno húngaro ha proporcionado ayuda financiera con cargo al presupuesto central del Estado para el funcionamiento de las AECT en las que participan organismos gubernamentales húngaros (por ejemplo, gobiernos locales) (Servicio Centroeuropeo de Iniciativas Transfronterizas - Budapest, 2022^[52]). Otro ejemplo procede de Luxemburgo, que, en virtud de un acuerdo marco con Francia sobre transporte transfronterizo, ha destinado más de 200 millones de euros a mejorar la conectividad ferroviaria entre ambos países. Esto incluye financiación para la construcción y mejora de diferentes instalaciones de "Park and Ride" en Francia (Gobierno de Luxemburgo, 2023^[53]).

Mecanismos de coordinación

Además de las AECT, se han creado organismos especiales para fomentar la coordinación entre las administraciones locales, regionales y nacionales de los países vecinos. Un ejemplo es la Comisión Intergubernamental Francia-Luxemburgo, creada en 2010. A través de sus reuniones anuales de alto nivel, la Comisión refuerza la cooperación transfronteriza en ámbitos como la movilidad, el transporte, la sanidad y la seguridad (Gobierno de Francia, s.f.^[54]). Otro ejemplo procede de Portugal y España, que en 2023 crearon la Red de Cooperación Transfronteriza (RedCot) (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, 2023^[55]). El objetivo de esta red, que incluye 31 órganos de gobernanza transfronteriza de diferentes tipos (por ejemplo, AECT, eurorregiones y eurociudades), es fomentar el intercambio de información y promover buenas prácticas en ámbitos como la sanidad, el empleo y las infraestructuras.

Por último, algunos países han utilizado el marco de las AECT como plataforma para reforzar los mecanismos existentes de cooperación transfronteriza. Por ejemplo, en 2014, los países del Benelux (Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) actualizaron su marco normativo para crear Agrupaciones de Cooperación Territorial del Benelux (AECT) (Secretario General del Benelux, 2014^[56]). Estos organismos se basan en el reglamento de las AECT, pero ofrecen a los agentes locales más flexibilidad para establecer órganos de gobierno internos.

Esfuerzos renovados para abordar los obstáculos estructurales al desarrollo transfronterizo

A pesar de los esfuerzos mencionados de la Unión Europea y sus Estados miembros, sigue preocupando el hecho de que las barreras estructurales -como los obstáculos normativos y jurídicos- sigan dificultando el potencial de desarrollo de las regiones transfronterizas. Por ejemplo, las AECT son entidades jurídicas en las que participan organismos gubernamentales de distintos países, por lo que se consideran eficaces para facilitar la cooperación transfronteriza; sin embargo, carecen de competencias para resolver obstáculos normativos en casos transfronterizos (Comisión Europea, 2023^[57]).

A raíz de ello, se pidió la creación de un Mecanismo Transfronterizo Europeo (MTC). El ECBM se diseñó para proporcionar un marco jurídico voluntario que permitiera aplicar las leyes de un Estado miembro de la UE en regiones transfronterizas donde las leyes nacionales impidieran la creación de barreras a los proyectos conjuntos. El ECBM propuso dos medidas principales para superar los obstáculos legales que dificultan el crecimiento de las regiones transfronterizas (Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, 2023^[10]):

- **Compromiso transfronterizo europeo autoejecutable:** Esta medida permitiría a un Estado miembro (el Estado "compromisario") adoptar y aplicar una ley o reglamento de un Estado miembro vecino (el Estado "transmisor") dentro de sus propias fronteras. Esencialmente, esto significa que el Estado compromisario podría hacer una excepción (o derogación) a su legislación nacional, aplicando directamente la legislación del Estado de transferencia en la zona transfronteriza pertinente.
- **Declaración transfronteriza europea:** Este enfoque permitiría un proceso legislativo formal dentro del Estado miembro que se compromete, permitiéndole modificar sus leyes nacionales para acomodar y aplicar la ley de un Estado vecino.

La propuesta elaborada por la Comisión Europea no fue finalmente aprobada por el Consejo Europeo debido a las preocupaciones sobre su naturaleza y alcance, incluido el efecto sobre la soberanía territorial de los Estados miembros y sobre el principio de subsidiariedad. En 2023, se elaboró una propuesta modificada para tener en cuenta estas preocupaciones (recuadro 1.5). En octubre de 2024, los embajadores de los Estados miembros de la UE llegaron a un acuerdo que permitía a la presidencia de la Comisión Europea iniciar conversaciones con el Parlamento Europeo sobre la propuesta (Consejo Europeo, 2024^[58]).

Recuadro 1.5. Propuesta de Reglamento de la UE para facilitar las soluciones transfronterizas

El reglamento propuesto pretende mejorar las interacciones transfronterizas abordando los retos en ámbitos como el desarrollo de infraestructuras y la prestación de servicios públicos transfronterizos, centrándose en las regiones fronterizas terrestres. Un elemento clave es el establecimiento voluntario de puntos de coordinación transfronteriza en los Estados miembros de la UE. Los puntos de coordinación deberían actuar como "ventanillas únicas" para la tramitación de "expedientes" transfronterizos (por ejemplo, la descripción de retos normativos específicos encontrados en una región transfronteriza y sus consecuencias). Las entidades públicas o privadas podrán iniciar estos expedientes cuando encuentren obstáculos transfronterizos.

Una vez presentado un transfronterizo, el punto de coordinación evaluarlo por sí mismo o transmitirlo a la autoridad competente adecuada, en función del marco jurídico del Estado miembro. Los Estados miembros conservan plena discreción para decidir cómo superar (por ejemplo, mediante medidas administrativas o modificaciones legales o reglamentarias) el problema transfronterizo encontrado. El punto de coordinación también informa a la Comisión Europea sobre los avances y resultados de los expedientes transfronterizos para garantizar la transparencia y facilitar el aprendizaje entre iguales.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Consejo de la Unión Europea, 2024^[59]).

También se están debatiendo otras medidas. Por ejemplo, los Estados miembros de la UE no consideran que los actuales instrumentos financieros y jurídicos disponibles a nivel de la UE ofrezcan una respuesta global y eficaz a los obstáculos que afectan a las regiones transfronterizas. En respuesta, el Parlamento Europeo solicitó en 2022 que el 0,26% del presupuesto de la política de cohesión de la UE se destinara exclusivamente al desarrollo de las regiones fronterizas al comienzo de cada nuevo periodo de programación, empezando por el periodo 2028-2034 (Diario Oficial de la Unión Europea, 2023^[3]). También solicitó que esta financiación se confiara a las AECT o a organismos de gobernanza transfronteriza comparables.

Introducción del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE para evaluar y reforzar la cooperación

En respuesta al debate en curso sobre el modo en que los Estados miembros de la UE pueden seguir reforzando los mecanismos de cooperación transfronteriza para crear regiones fronterizas más prósperas, la Comisión Europea y la OCDE pusieron en marcha el proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes" en 2023 y 2024. El objetivo general del proyecto era contribuir a mejorar la gobernanza transfronteriza en la Unión Europea mediante el refuerzo de los mecanismos de gobernanza multinivel y el desarrollo conjunto de iniciativas de cooperación transfronteriza (recuadro 1.A.1 del anexo). Como parte del proyecto, la OCDE evaluó los acuerdos de gobernanza que apoyan el desarrollo transfronterizo en cinco regiones piloto. También desarrolló análisis y herramientas que pueden ayudar a otras regiones transfronterizas a establecer o reforzar sus sistemas de gobernanza transfronteriza.

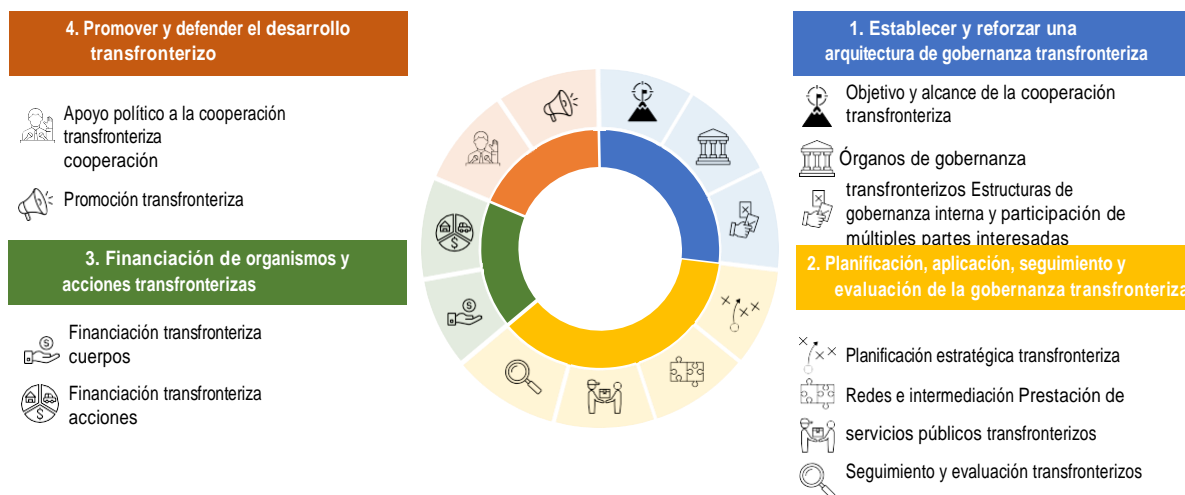
Las lecciones aprendidas de estas cinco regiones piloto también pretenden aportar ideas y orientaciones a otras regiones transfronterizas de la UE interesadas en reforzar los acuerdos de gobernanza multinivel que apoyan la cooperación transfronteriza. Además, muchas de estas enseñanzas también pueden resultar valiosas para las regiones transfronterizas de fuera de la UE, ya que ofrecen orientaciones y buenas prácticas que pueden adaptarse para abordar los retos de la gobernanza transfronteriza en otros contextos internacionales.

El Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE (Figura 1.4), desarrollado como parte de esta iniciativa, identifica los principales aspectos que los responsables políticos deben tener en cuenta a la hora de establecer o reforzar las iniciativas de cooperación transfronteriza existentes. Se estructura en torno a cuatro dimensiones complementarias:

1. **Estructura:** Establecer y reforzar una arquitectura de gobernanza transfronteriza;
2. **Estrategia:** Planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de iniciativas de cooperación transfronteriza;
3. **Recursos:** Financiación de organismos y acciones transfronterizas.
4. **Defensa:** Promoción y defensa del desarrollo transfronterizo.

La Herramienta de Evaluación de la Gobernanza Transfronteriza sirve de lista de comprobación para la autoevaluación y ofrece una lista exhaustiva de más de 140 "consideraciones" pertinentes para el establecimiento, el funcionamiento, la supervisión y la evaluación de los sistemas de gobernanza transfronteriza.

Figura 1.4. Marco de gobernanza transfronteriza de la OCDE



Fuente: Elaboración propia.

Los cuatro capítulos siguientes examinan los mecanismos de gobernanza transfronteriza en las cinco regiones piloto, utilizando las cuatro dimensiones del marco. Los capítulos ponen de relieve los puntos en común, las diferencias, los puntos fuertes y los retos de los mecanismos de gobernanza transfronteriza en estas regiones. Además, los capítulos proponen medidas políticas a adoptar a nivel subnacional, nacional y de la UE para liberar aún más el potencial de las regiones transfronterizas. Este análisis y las recomendaciones que aquí se presentan también pueden aportar ideas que sirvan de base para mejorar la gobernanza transfronteriza en otros contextos internacionales.

Referencias

- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (2024), *About*, <https://www.b-solutionsproject.com/about> (consultado el 1 de octubre de 2024). [43]
- Secretario General del Benelux (2014), *Benelux-Publicatieblad [Diario Oficial del Benelux]*, https://www.benelux.int/wp-content/uploads/2022/12/Publicatieblad_2014-2_NL.pdf (consultado el 5 de septiembre de 2024). [56]
- Bertelmann Stiftung (2023), *The European Single Market turns 30: Time for Europe to Celebrate but not Rest-on its Laurels*, <https://globaleurope.eu/europes-future/the-european-single-market-turns-30-time-for-europe-to-celebrate-but-not-rest-on-its-laurels/> (consultado el 2 de septiembre de 2024). [2]
- Birdi, K. et al. (2020), "Factors influencing cross-border knowledge sharing by police organisations: an integration of ten European case studies", *Police Practice and Research*, Vol. 22/1, pp. 3-22, <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1789462>. [30]
- Camagni, R., R. Capello y A. Caragliu (2017), *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/boosting_growth/quantif_effect_borders_obstacles.pdf. [5]
- Capello, R., A. Caragliu y E. Panzera (2023), "Economic costs of COVID-19 for cross-border regions", *Regional Science Policy & Practice*, Vol. 15/8, pp. 1688-1702, <https://doi.org/10.1111/rsp3.12590>. [33]
- Central European Service for Cross-Border Initiatives - Budapest (2022), *Snapshot of EGTC's with Hungarian participation*, <https://egtcmonitor.cesci-net.eu/en/literature/egtc-snapshot-2022/> (consultado el 11 de julio de 2024). [52]
- Consejo de Europa (1980), *Detalles del Tratado nº 106*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=106> (consultado el 2 de octubre de 2024). [37]
- Consejo de la Unión Europea (2024), *Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo de resolución de obstáculos jurídicos y administrativos en un Consejo relativo a un mecanismo de resolución de obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14607-2024-INIT/en/pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2024). [59]
- Decoville, A. et al. (2013), "Comparing Cross-border Metropolitan Integration in Europe: Towards a Functional Typology", *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 28/2, pp. 221-237, <https://doi.org/10.1080/08865655.2013.854654>. [13]
- AECT Eurodistrito PAMINA (2019), *Elaboración de un protocolo de actuación destinado a simplificar los procedimientos administrativos transfronterizos en el ámbito del seguro de enfermedad. Final report & action protocol*, https://www.trisan.org/fileadmin/PDFs_Dokumente/2019-09-b-solutions-action-protocol_ENG.pdf (consultado el 1 de octubre de 2024). [29]
- ESPON (2022), *Servicios públicos transfronterizos 2.0*, <https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/Final%20report%20Cross%20Border%20Public%20Services%202.0.pdf> (consultado el 3 de junio de 2024). [9]

- ESPON (2022), *INFORME FINAL // Cross-border housing markets in Europe Measuring and understanding the dynamics in 11 countries through web-scraping processes*, https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_Big%20data_FR_Main_Repo_rt.pdf (consultado el 2 de octubre de 2024). [15]
- Comisión Europea (2024), *Annual report on intra-EU labour mobility 2023*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/31062b94-e5c5-11ee-8b2b-01aa75ed71a1/language-en> (consultado el 2 de septiembre de 2024). [4]
- Comisión Europea (2024), *Border Focal Point*, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/border-focal-point_en (consultado el 23 de octubre de 2024). [46]
- Comisión Europea (2024), *B-solutions, solving border obstacles. A compendium 2023-2024*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f5a134d8-8499-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-es> (consultado el 5 de octubre de 2024). [45]
- Comisión Europea (2024), *Interreg: Cooperación Territorial Europea*, https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en (consultado el 12 de octubre de 2024). [38]
- Comisión Europea (2023), *Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/european-territorial/proposal-facilitating-cross-border-solutions_en.pdf (consultado el 2 de octubre de 2024). [57]
- Comisión Europea (2021), *Octavo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/8cohesion-report_en (consultado el 23 de marzo de 2024). [21]
- Comisión Europea (2020), *B-solutions. Solving border obstacles : a compendium of 43 cases: annex*, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas y Unión Europea, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1e7726b4-c4ae-11ea-b3a4-01aa75ed71a1/language-es> (consultado el 1 de octubre de 2024). [44]
- Comisión Europea (2017), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el impulso del crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0307> (consultado el 1 de octubre de 2024). [6]
- Comisión Europea (2017), *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/studies/2017/easing-legal-and-administrative-obstacles-in-eu-border-regions_en. [24]
- Comisión Europea (2017), *Evaluación de impacto que acompaña al documento: Propuesta Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una pasarela digital única para prestar servicios de información, tramitación, asistencia y resolución de problemas...*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0213> (consultado el 1 de octubre de 2024). [25]

- Comisión Europea (2015), "Superar los obstáculos en las regiones fronterizas", *Informe de síntesis de la consulta pública en línea*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/whats-new/consultation/overcoming-obstacles-border-regions/results/overcoming_obstacles_en.pdf (consultado el 2 de septiembre de 2024). [23]
- Comité Europeo de las Regiones (2024), *Lista de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial*, https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf (consultado el 21 de mayo de 2024). [8]
- Comité Europeo de las Regiones (2024), *Portugal - Medio ambiente y lucha contra el cambio climático*, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Portugal-Enve.aspx>. [47]
- Comité Europeo de las Regiones (2024), *España - Medio ambiente y lucha contra el cambio climático*, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Spain-Enve.aspx>. [28]
- Comité Europeo de las Regiones (2018), *Informe de seguimiento de la AECT 2017*, Unión Europea, <https://doi.org/10.2863/506306> (consultado el 20 de octubre de 2024). [41]
- Consejo Europeo (2024), *Política de cohesión: Council agreements negotiating mandate for a regulation on facilitating cross-border solutions*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/23/cohesion-policy-council-agrees-negotiating-mandate-for-a-regulation-on-facilitating-cross-border-solutions/> (consultado el 24 de octubre de 2024). [58]
- Banco Europeo de Inversiones (2023), *Cross-border infrastructure projects. The European Investment Bank's role in cross-border infrastructure projects*, https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230107_cross_border_infrastructure_projects_en.p df (consultado el 12 de septiembre de 2024). [26]
- Parlamento Europeo (2024), *Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/94/european-groupings-of-territorial-cooperation-egtcs-> (consultado el 23 de abril de 2024). [7]
- Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (2023), *Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context European added value assessment*, Parlamento Europeo, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740233/EPRS_STU\(2023\)7402_33_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740233/EPRS_STU(2023)7402_33_EN.pdf) (consultado el 23 de octubre de 2024). [10]
- Unión Europea (2021), *Reglamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) apoyado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los instrumentos de financiación exterior*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1059> (consultado el 7 de diciembre de 2024). [40]
- Eurostat (2024), *Tipología de fronteras por NUTS, 2016*, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCl/#?vis=border.typology&lang=en> (consultado el 6 de noviembre de 2024). [20]
- Eurostat (2024), *Producto interior bruto (PIB) a precios corrientes de mercado por otras tipologías*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/urt_10r_3gdp_custom_13289283/default/table (consultado el 15 de octubre de 2024). [17]

- Eurostat (2024), *Nominal Labour productivity by NUTS 3 region*, [19]
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10r_3nlp/default/table?lang=en (consultado el 6 de noviembre de 2024).
- Eurostat (2024), *Densidad de población por otras tipologías [urt_d3dens custom_13289265]*, [12]
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/urt_d3dens_custom_13289265/default/table (consultado el 15 de octubre de 2024).
- Eurostat (2024), *Manual de tipologías territoriales - regiones fronterizas*, [11]
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial typologies manual - border regions](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_manual_-_border_regions).
- Eurostat (2024), *Tasas de desempleo por sexo, edad y otras tipologías*, [18]
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/urt_lfu3rt_custom_13294038/default/table (consultado el 15 de octubre de 2024).
- Eurostat (2009), "Territorios con características geográficas específicas", *Documentos de trabajo. Serie de documentos breves sobre investigación e indicadores regionales elaborados por la Dirección General de Política Regional*, [22]
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/2009_02_geographical.pdf.
- Observatorio franco-belga de la salud (s.f.), *La coopération entre les services d'aide médicale urgente Belges et Français [Cooperación entre los servicios de ayuda urgente belgas y franceses]*, [48]
<https://www.ofbs.org/cooperation-franco-belge/aide-medicale-urgente/> (consultado el 30 de agosto de 2024).
- Gobierno de Francia (s.f.), *Francia y Luxemburgo*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/luxembourg/france-and-luxembourg-65044/#:~:text=Political%20relations,-Luxembourg%2C%20which%20widely&text=Our%20cross%2Dborder%20cooperation%20is,prefects%20and%20local%20elected%20officials> (consultado el 19 de julio de 2024). [54]
- Gobierno de Luxemburgo (2023), *7ª comisión intergubernamental para el refuerzo de la cooperación transfronteriza*, https://gouvernement.lu/en/actualites/toutes_actualites/communiqués/2023/04-avril/17-cig.html (consultado el 12 de agosto de 2024). [53]
- Gobierno de Portugal-Gobierno de España (2020), *Join Cross-border Development Strategy*, [50]
https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/cooperacion-transfronteriza/documentoecd_es_finalseptiembre2020-es-en-r-c_tcm30-524267.pdf (consultado el 23 de octubre de 2024).
- Gobierno de los Países Bajos (2023), *Grenseffecten [Efectos fronterizos]*, <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/grenseffecten#:~:text=De%20Tweede%20Kamer%20heeft%20aandacht,is%20het%20een%20verplichte%20kwaliteitseis>. (consultado el 3 de julio de 2024). [49]
- Gran Copenhague (2024), *Produktivitetvinsten för Greater Copenhagen - April 2024 [Ganancias de productividad para el Gran Copenhague - abril de 2024]*, <https://www.cleardesign.se/broschyr/greater-copenhagen-produktivitetvinsten-se/#greater-copenhagen-produktivitetvinsten-se/page/4-5> (consultado el 2 de octubre de 2024). [14]

- in 't Veld, J. (2019), "The economic benefits of the EU Single Market in goods and services", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 41/5, pp. 803-818, <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.06.004>. [1]
- Centro Común de Investigación (2024), *Cross-border and emerging risks in Europe. Overview of state of science, knowledge and capacity*, <https://doi.org/10.2760/184302> (consultado en 22 de octubre de 2024). [31]
- Centro Común de Investigación (2023), *An EU analysis of the ecological disaster in the Oder River in 2022*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132271>. [35]
- La MOT (s.f.), *Programas europeos*, <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/european-programmes/> (consultado el 12 de octubre de 2024). [39]
- La MOT (s.f.), *Pays basque de Bayonne à San Sebastian [País Vasco de Bayona a San Sebastián]*, <http://www.espaces-transfrontaliers.org/bdd-territoires/territoires/territory/show/pays-basque-de-bayonne-a-san-sebastian/> (consultado el 12 de octubre de 2024). [51]
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España (2023), *Constituida la Red de Cooperación Transfronteriza España-Portugal*, https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/lisboa/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20230202_not1.aspx (consultado el 5 de febrero de 2024). [55]
- OCDE (2024), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More Projecto "Regiones transfronterizas resilientes"*. [42]
- OCDE (2024), "Recomendación del Consejo sobre la política de desarrollo regional". [36]
- OCDE (2023), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More Projecto "Regiones transfronterizas resilientes"*. [27]
- Diario Oficial de la Unión Europea (2023), *Regiones fronterizas de la UE: laboratorios vivos de la integración europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0327> (consultado el 9 de septiembre de 2024). [16]
- OGBL (s.f.), *Trabajadores transfronterizos. Representación de intereses a través de las fronteras*, <https://www.ogbl.lu/en/frontaliers/#:~:text=The%20Luxembourg%20labor%20market%20differs,Belgium%20and%2050%2C000%20from%20Germany.> (consultado el 25 de julio de 2024). [32]
- Peyrony, J., J. Rubio y R. Viaggi (2021), *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions - An empirical report covering the period March to June 2020*, Comisión Europea: Dirección General de Política Regional y Urbana, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/092793> (consultado el 5 de enero de 2021). [34]
- Político (2022), *Alemania y Polonia se enfrentan por el río Oder*, <https://www.politico.eu/article/germany-poland-oder-river-environment-eu/>.

Notas

¹ Aunque este informe se centra principalmente en las fronteras terrestres, los conceptos tratados son en general también aplicables a las fronteras marítimas.

² Cuando se habla de comercio, este informe aborda el tema no desde la perspectiva de los aranceles, sino a través del prisma de la facilitación del comercio.

³ Los Proyectos de Interés Común (PIC) son proyectos clave de infraestructuras transfronterizas que conectan los sistemas energéticos de los países de la UE, en particular para contribuir a alcanzar los objetivos climáticos de la UE de conformidad con el Acuerdo de París (Banco Europeo de Inversiones, 2023^[26]).

⁴ Excepto, en algunos casos, en las regiones autónomas de Azores y Madeira.

Anexo 1.A. Información sobre el programa "Construir más Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes"

Anexo Cuadro 1.A.1. El proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes"

En el marco del proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes", financiado por la UE, la OCDE elaboró un Plan de Gobernanza Transfronteriza para los organismos de cooperación transfronteriza de cinco regiones piloto. Estas regiones piloto fueron seleccionadas por la DG REGIO de la Comisión Europea tras una convocatoria de propuestas y están situadas en los siguientes países:

- **Bélgica y Francia.** Socios: Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai;
- **Francia y España.** Socios: AECT Hospital de Cerdanya;
- **Lituania y Polonia.** Socios: Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) Nemunas-Niemen;
- **Luxemburgo y Francia.** Socios: AECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier, PRO- SUD;
- **Portugal y España.** Socio: AECT Río Miño.

Los Anteproyectos constan de dos partes: una Evaluación de la Gobernanza Transfronteriza y el correspondiente Plan de Acción. La Evaluación ofrece a los órganos de gobernanza transfronteriza mencionados, y a sus miembros, un análisis de los mecanismos de gobernanza que apoyan el desarrollo transfronterizo en sus regiones, identificando sus puntos fuertes y sus retos. Basándose en la Evaluación, el Plan de Acción subsiguiente propone medidas concretas que podrían adoptar los órganos de gobernanza, y sus socios, a corto y medio plazo para abordar los retos de gobernanza más urgentes.

La OCDE también desarrolló un Marco de Gobernanza Transfronteriza y una Herramienta de Evaluación y organizó diferentes actos temáticos de aprendizaje entre iguales para generar un diálogo entre expertos y profesionales sobre temas como la planificación estratégica transfronteriza, la financiación y los fondos, y la promoción y defensa.

Fuente: Elaboración propia.

2

Arquitectura de los órganos de gobernanza transfronteriza

Este capítulo se centra en la primera dimensión del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE: Arquitectura de la gobernanza transfronteriza.

Comienza explorando las ventajas de institucionalizar la cooperación transfronteriza y analiza los distintos fines para los que pueden crearse órganos de gobernanza transfronteriza. A continuación, el capítulo examina las diferencias en la arquitectura de los órganos de gobernanza transfronteriza, centrándose, por ejemplo, en sus bases de miembros, sus órganos de gobierno interno y las formas en que los agentes no gubernamentales pueden apoyar la toma de decisiones transfronteriza. Por último, este capítulo ofrece consideraciones a los responsables políticos regionales, nacionales e internacionales sobre cómo diseñar y reforzar la arquitectura de los órganos de gobernanza transfronteriza para que puedan satisfacer las necesidades compartidas.

Introducción

Las regiones transfronterizas de la Unión Europea (UE) se enfrentan a menudo a una serie de obstáculos (jurídicos, administrativos, culturales, lingüísticos, etc.) para su desarrollo, lo que puede obligar a los agentes transfronterizos, como los gobiernos subnacionales, a establecer acuerdos formales de gobernanza.

Aunque el establecimiento de estructuras formales de gobernanza no es esencial para la cooperación transfronteriza, puede tener importantes ventajas. Permite a los actores de ambos lados de una frontera alinear objetivos y coordinar actividades de forma más eficaz, facilitando la consecución de objetivos compartidos. Además, una estructura formal puede agilizar los procedimientos de toma de decisiones y definir claramente las funciones, responsabilidades y procesos operativos. Estos acuerdos pueden fomentar la confianza y la estabilidad en la cooperación, incluso en tiempos de cambio político. La creación de una arquitectura de gobernanza formal también puede proporcionar un marco para movilizar recursos financieros.

Los acuerdos de gobernanza transfronteriza pueden contribuir a diversos objetivos, desde fomentar una identidad transfronteriza compartida y contribuir a un desarrollo transfronterizo holístico, hasta prestar servicios públicos esenciales. También pueden contribuir a fomentar la confianza entre los organismos públicos y los agentes no gubernamentales, incrementando los intercambios, mejorando el capital social y fomentando el sentimiento de pertenencia.

La arquitectura de los órganos de gobierno transfronterizos puede variar considerablemente, incluso en lo que respecta al tipo de órganos de gobierno internos establecidos y a los procesos de toma de decisiones; esta flexibilidad les permite adaptarse a circunstancias muy específicas. Por ejemplo, en algunos casos, los socios transfronterizos de la UE se limitan a establecer los órganos decisorios, como una Asamblea General, que exige la normativa comunitaria pertinente. En otros, se ha creado una amplia gama de órganos deliberantes y decisorios, incluidos grupos de trabajo técnicos, para facilitar el desarrollo conjunto de iniciativas transfronterizas por parte de agentes públicos y no gubernamentales.

Para que los órganos de gobernanza transfronteriza cumplan sus objetivos, los responsables políticos deben ser capaces de superar una serie de retos comunes relacionados con la arquitectura institucional. Por ejemplo, garantizar la participación de los agentes públicos con las competencias y los recursos necesarios para ayudar a abordar los retos transfronterizos y establecer una distribución equitativa de los derechos de voto entre los miembros fundadores. Otros retos comunes son garantizar espacios para un diálogo estructurado con los actores no gubernamentales y diseñar la arquitectura de la gobernanza transfronteriza de forma que permita su adaptabilidad a medida que cambien las necesidades o las circunstancias.

Este capítulo se centra en la primera dimensión del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE: Establecer y reforzar una arquitectura de gobernanza transfronteriza. Consta de dos secciones. La primera sección analiza la variedad de propósitos para los que pueden establecerse órganos de gobernanza transfronteriza, basándose en las experiencias de los órganos de gobernanza transfronteriza establecidos por las cinco regiones piloto. La segunda sección analiza en qué pueden diferir los órganos de gobernanza transfronteriza, centrándose en cuestiones como los órganos de gobierno internos, la base de miembros y los mecanismos de toma de decisiones. Ambas secciones incluyen una serie de recomendaciones para los responsables políticos nacionales y subnacionales interesados en establecer o reforzar órganos de gobernanza transfronteriza sólidos y adaptables.

Cuadro 2.1. Recomendaciones para establecer o reforzar órganos eficaces de gobernanza transfronteriza

Para que los órganos de gobernanza transfronteriza puedan alcanzar plenamente sus objetivos, es esencial que

- Asegurar la participación formal de las instituciones públicas pertinentes (a nivel local, regional y/o nacional) que tengan las competencias y los recursos (por ejemplo, humanos y financieros) necesarios para cumplir los objetivos del organismo.

Para hacer plenamente operativas las estructuras internas de gobierno (por ejemplo, Asamblea General, Consejo Consultivo) de los órganos de gobierno transfronterizos, los socios fundadores deben garantizar que:

- El organismo dispone de los recursos humanos y financieros necesarios para apoyar estas estructuras (por ejemplo, para organizar reuniones, preparar órdenes del día, apoyar acciones de seguimiento).
- Cada componente interno de la estructura de gobierno tiene una finalidad clara y bien definida y un conjunto de responsabilidades vinculadas a los objetivos estratégicos del órgano de gobierno (por ejemplo, redactar, revisar o aprobar planes de actividades, presupuestos, propuestas de proyectos).

Para lograr un equilibrio funcional entre la dirección política y la autonomía operativa necesaria para mantener el compromiso de los miembros y la estabilidad operativa, los órganos de gobernanza transfronteriza deben:

- Considerar la posibilidad de adoptar directrices que exijan a los Presidentes recién elegidos establecer prioridades -en consonancia con los objetivos estratégicos del organismo- y proponer acciones para iniciativas transfronterizas durante su mandato. Esto puede contribuir a reforzar el compromiso político con la acción transfronteriza.
- Garantizar que el equipo técnico del organismo cuente con el personal y los conocimientos necesarios para gestionar las operaciones cotidianas y apoyar las funciones clave (por ejemplo, preparación del presupuesto, planificación estratégica, coordinación con diversas instituciones públicas).
- Disponer que el personal básico (por ejemplo, el Director) sea contratado y financiado por el propio órgano de gobierno transfronterizo, y no por miembros individuales, para evitar la dependencia de las circunstancias y decisiones financieras de los miembros.

Para garantizar una rotación equilibrada e inclusiva de la presidencia en los órganos de gobernanza transfronteriza, dichos órganos podrían considerar:

- Adoptar directrices que exijan la rotación entre las delegaciones nacionales y dentro de ellas, especialmente cuando los órganos de gobierno incluyan entidades gubernamentales situadas en diferentes niveles administrativos territoriales (por ejemplo, municipio frente a región). Tales disposiciones pueden reforzar el interés de un amplio grupo de miembros formales en el trabajo y la dirección estratégica del organismo transfronterizo.

Para garantizar que el trabajo de los órganos de gobernanza transfronteriza responda a las necesidades de las comunidades locales y fomente su implicación en la acción transfronteriza, dichos órganos deben:

- Considerar el establecimiento de espacios formales para que los actores no gubernamentales participen en la toma de decisiones transfronterizas. Por ejemplo, los organismos podrían poner a prueba un grupo de trabajo de múltiples actores que realice un seguimiento de los niveles de participación y los resultados a lo largo del tiempo para orientar futuras iniciativas de participación no gubernamental más amplia.

Para promover procesos de toma de decisiones justos, equilibrados y transparentes en los órganos de gobernanza transfronteriza, estos órganos deben:

- Gestionar cuidadosamente la distribución de votos y escaños entre los miembros formales -entre las delegaciones nacionales y dentro de ellas- para tener en cuenta las asimetrías en la composición de las delegaciones, la población y el tamaño del territorio.
- Revisar periódicamente la distribución de votos y escaños para permitir los ajustes necesarios (por ejemplo, cuando se incorporan nuevos miembros).

Para garantizar que los órganos de gobierno transfronterizos puedan seguir satisfaciendo las necesidades transfronterizas y aportando valor a sus miembros a lo largo del tiempo, deben revisar periódicamente sus:

- Objetivos, para confirmar que siguen siendo pertinentes y acordes con las necesidades y prioridades de los afiliados;
- Base de miembros, para evaluar si son necesarios cambios, por ejemplo, debido a cambios en acuerdos de gobernanza multinivel de los países cooperantes;
- Estructuras de gobernanza interna, para identificar y abordar cualquier área que pueda no estar funcionando eficazmente.

Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué crear un órgano de gobernanza transfronteriza?

Las regiones transfronterizas se enfrentan a múltiples retos, como un desarrollo socioeconómico y una competitividad limitados, un acceso limitado a servicios públicos específicos y la necesidad de una gestión compartida de los recursos naturales (por ejemplo, los ríos). Para ayudar a afrontar estos retos, pueden emplearse diversos mecanismos de gobernanza que fomenten una coordinación y cooperación más eficaces a través de las fronteras. Por ejemplo, los países vecinos pueden adoptar acuerdos formales para abordar retos en sectores específicos. En 2007, los gobiernos de Francia y Bélgica firmaron un acuerdo de cooperación para permitir que los servicios médicos de urgencia de un país respondan en el otro cuando su intervención sea la solución más rápida para prestar asistencia a los pacientes (Observatorio de Salud Francia-Bélgica, s.f.^[1]).

Otro enfoque consiste en organizar reuniones periódicas entre las partes interesadas pertinentes a nivel nacional, regional y local, lo que facilita el diálogo estructurado y el intercambio sobre retos y prioridades transfronterizas específicos. Sin embargo, estas reuniones pueden tener limitaciones. Por ejemplo, las reuniones pueden carecer de los mecanismos necesarios para aplicar y supervisar acciones concretas, lo que puede impedir el impacto sostenido del diálogo transfronterizo y las iniciativas resultantes. Además, son vulnerables a los cambios políticos, sobre todo cuando no se basan en acuerdos formales.

La creación de órganos formales de gobernanza transfronteriza es otra opción para abordar las necesidades compartidas. La creación de estos órganos aporta numerosas ventajas (recuadro 2.2). Por ejemplo, los órganos de gobernanza transfronteriza pueden proporcionar un marco compartido para alinear objetivos y coordinar acciones, agilizar los procesos de toma de decisiones y poner en común recursos humanos y financieros para la acción transfronteriza. Estas ventajas ilustran por qué, en las dos últimas décadas, muchas regiones transfronterizas de la UE han creado órganos formales de gobernanza transfronteriza, como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)¹.

Cuadro 2.2. Beneficios potenciales de la creación de órganos formales de gobernanza transfronteriza

Formalizar la cooperación transfronteriza mediante la creación de un órgano de gobierno específico puede reportar una serie de beneficios, entre los que se incluyen:

- **Proporcionar un marco compartido** para ayudar a los agentes de ambos lados de una frontera a alinear sus objetivos y prioridades, y coordinar los esfuerzos de aplicación, aumentando así la probabilidad de alcanzar objetivos comunes.
- **Permitir una resolución más ágil, transparente y eficaz** de los retos transfronterizos mediante el establecimiento de protocolos para la toma de decisiones. Esta claridad puede ayudar a reducir posibles conflictos o retrasos en la toma de decisiones y su aplicación.
- **Mobilización o puesta en común de recursos** (por ejemplo, financiación, personal, experiencia) dedicados a la acción transfronteriza.
- **Garantizar una cooperación coherente y fiable** a través de las fronteras y la continuidad de las asociaciones, incluso en medio de cambios políticos, delimitando las funciones y responsabilidades de los actores.
- **Ayudar a generar confianza entre las partes interesadas** y permitir una evaluación transparente de las iniciativas transfronterizas mediante la rendición de cuentas y procedimientos claros de información.

Fuente: Elaboración propia.

Las decisiones sobre si establecer órganos de gobierno transfronterizos y cómo hacerlo dependen, en gran medida, de los objetivos de cooperación transfronteriza de todos los socios. Esto influirá en los agentes gubernamentales que se impliquen y en los órganos de gobierno interno que se creen. Las regiones piloto estudiadas revelan claramente que existen muchas buenas razones para crear un órgano de gobernanza transfronteriza.

El alcance y la finalidad de un órgano de gobernanza transfronteriza influyen directamente en las decisiones que se tomen sobre su arquitectura. Por ejemplo, mientras que un órgano con un enfoque amplio y multisectorial puede requerir una estructura de gobernanza más elaborada, en la que participen una serie de actores públicos y no gubernamentales, una entidad centrada en una cuestión específica puede ser más ágil en su aparato de toma de decisiones.

Diferentes motivaciones para formalizar la cooperación transfronteriza

Se pueden identificar diferentes razones para establecer órganos de gobernanza transfronteriza. Entre ellas se encuentran la formalización y el fortalecimiento de las iniciativas de cooperación existentes en una región transfronteriza; la movilización de apoyo financiero para iniciativas transfronterizas; y la atención a necesidades transfronterizas específicas, como el acceso a servicios públicos esenciales por parte de los residentes transfronterizos. La primera razón identificada anteriormente parece ser la motivación más común para crear un organismo transfronterizo.

Muchos organismos de gobernanza transfronteriza se crean para reforzar las iniciativas de cooperación existentes entre los agentes públicos y no gubernamentales de una región transfronteriza. En lugar de crearse en torno a una única cuestión apremiante, estos organismos surgen de colaboraciones de larga data y experiencias compartidas entre los socios fundadores, como los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. Este historial de colaboración puede hacer que los socios estén más dispuestos a explorar una amplia gama de áreas potenciales de acción transfronteriza. En consecuencia, estos órganos de gobernanza suelen establecerse con objetivos deliberadamente amplios, como la promoción del desarrollo socioeconómico. Además, estos objetivos suelen identificar una amplia gama de áreas de interés para la cooperación transfronteriza, como la cultura, la vivienda, la movilidad, la educación y la sanidad. La Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, la AECT Alzette Belval y la AECT Río Miño son ejemplos destacados de iniciativas de colaboración que han tenido éxito (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Ejemplos de órganos de gobernanza transfronteriza con un mandato amplio

Los tres órganos de gobernanza transfronteriza siguientes se crearon para profundizar en los esfuerzos de cooperación existentes. Cada uno de ellos persigue objetivos generales, como el fomento de la cohesión territorial en la región transfronteriza.

Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai

La AECT, creada en 2008, se basa en la cooperación transfronteriza en la región fronteriza franco-belga que se remonta a 1991, cuando agentes locales de Bélgica y Francia empezaron a colaborar en el proyecto Parque Azul. Esta iniciativa se puso en marcha para promover un espacio transfronterizo compartido definido por los numerosos cursos de agua de la región, conectar a las comunidades y ofrecer oportunidades de ocio, cultura, turismo y desarrollo económico sostenible. Para profundizar en la colaboración existente, agentes públicos de ambos lados de la frontera crearon la Eurometrópolis.

AECT Río Miño

La AECT fue creada en 2018 por los gobiernos subnacionales de Portugal y España para mejorar la coherencia y la eficacia de las iniciativas transfronterizas dirigidas por diferentes Eurociudades. Las Eurociudades apoyan la promoción de los intercambios culturales y sociales transfronterizos entre los municipios fronterizos situados en el río Miño. La AECT tiene varios objetivos, que incluyen el apoyo al desarrollo socioeconómico y la cohesión de la región del Río Miño, la promoción y protección de su patrimonio cultural y natural, y la promoción de la marca turística transfronteriza Río Miño.

AECT Alzette Belval

La creación de la AECT Alzette Belval en 2013 reunió a gobiernos subnacionales y nacionales de Francia y Luxemburgo, tras una década de cooperación entre comunidades transfronterizas a través de comités municipales transfronterizos. La creación de la AECT se vio impulsada por proyectos de desarrollo urbano iniciados en los lados francés y luxemburgués de la frontera. La creación de la AECT proporcionó un organismo único con personalidad jurídica y la autonomía financiera necesaria para apoyar los esfuerzos conjuntos. La AECT pretende mejorar la cohesión económica y el atractivo del territorio, y apoyar la cooperación en numerosos sectores, como la cultura, la movilidad, el empleo, la vivienda, el medio ambiente, la educación y la sanidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai: (Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2021^[2]; OCDE, 2023^[3]); EGTC Rio Minho: (OCDE, 2023^[3]); EGTC Alzette Belval: (La MOT, s.f.^[4]; OCDE, 2023^[3]).

Los amplios objetivos y el enfoque sectorial de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, la AECT Río Miño y la AECT Alzette Belval les proporcionan la flexibilidad necesaria para aprovechar toda una serie de oportunidades de apoyo al desarrollo transfronterizo, en función de las diversas necesidades locales y regionales. Sin embargo, su amplio mandato también plantea una serie de retos. Por ejemplo, puede requerir la coordinación con un amplio abanico de partes interesadas de múltiples sectores, lo que puede ralentizar la toma de decisiones y su aplicación. También puede diluir potencialmente el enfoque transfronterizo. También es difícil mantener el compromiso político y garantizar el flujo continuo de los recursos necesarios para obtener resultados en diversos sectores. Por ejemplo, en los últimos años, la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai ha luchado por mantener el interés político en su trabajo (véase el capítulo 5) y evitar la fragmentación de esfuerzos en una amplia gama de sectores (por ejemplo, educación, gestión del agua, lengua, cultura) (OCDE, 2023^[5]).

En algunos casos, existen razones más específicas para crear un órgano de gobernanza transfronteriza con un enfoque amplio. Por ejemplo, en 2023, los gobiernos locales de Polonia y Lituania crearon la AECT Nemunas-Niemen (recuadro 2.4). Aunque su misión general es mejorar la cohesión socioeconómica y la resiliencia,

su objetivo funcional es proporcionar a los agentes locales y regionales un mecanismo para movilizar y gestionar la financiación de proyectos transfronterizos (AECT Nemunas-Niemen, 2023^[6]; OCDE, 2023^[3]).

Sin embargo, este enfoque centrado en la financiación conlleva varios riesgos. Por ejemplo, puede fomentar la "persecución de fondos", cuando los esfuerzos se dirigen a presentarse a convocatorias de financiación cuyo enfoque y alcance no siempre se ajustan a las necesidades reales de la región fronteriza. Además, centrarse en la financiación externa puede llevar a los socios a pasar por alto oportunidades para mejorar la cooperación -como promover iniciativas turísticas conjuntas o facilitar el intercambio y el diálogo sobre la gestión del riesgo de catástrofes- que no requieren la movilización de tales recursos.

Cuadro 2.4. Creación de la AECT Nemunas-Niemen

La cooperación a lo largo de la frontera lituano-polaca se remonta a 1997, cuando agentes locales de Bielorrusia, Lituania y Polonia crearon la Unión Transfronteriza Euroregión Niemen-Nemunas-Hemah. Más tarde se unieron los actores locales de la región rusa de Kaliningrado. Sus homólogos polaco y lituano suspendieron su participación en la organización en marzo de 2022, en respuesta a la guerra de agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania. En 2023, los gobiernos locales polaco y lituano reanudaron su colaboración creando la AECT Nemunas-Niemen.

Fuente: Elaboración propia a partir de (La MOT, 2018^[7]; AECT Nemunas-Niemen, 2023^[6]; OCDE, 2023^[3]).

Por último, también hay ejemplos de órganos de gobernanza transfronterizos creados para abordar una cuestión muy específica, como la mejora del acceso a un servicio público concreto. Estos órganos suelen tener objetivos muy concretos y se centran en un solo sector. Un mandato muy específico puede ofrecer a la gobernanza transfronteriza claras ventajas. Por ejemplo, permite una asignación de recursos específica y una gobernanza racionalizada, adaptada a las necesidades locales concretas. Además, puede facilitar procesos de toma de decisiones más rápidos al concentrarse en un único conjunto de prioridades. La estructura centrada también puede ayudar a crear conocimientos especializados dentro del órgano de gobierno, lo que en última instancia mejora la calidad general de la prestación de servicios.

Un caso que ejemplifica este enfoque es el del Hospital EGTC Cerdanya, cuya creación se vio impulsada por la necesidad de mejorar el acceso a la asistencia sanitaria en la región transfronteriza de la Cerdanya y el Capcir, a lo largo de la frontera franco-española (Hospital EGTC Cerdanya, 2014^[8]). El cierre de centros sanitarios había puesto a la en riesgo de convertirse en un "desierto" sanitario, especialmente en el lado francés, y de reducir su atractivo como lugar para vivir (OCDE, 2023^[5]). En respuesta, las administraciones catalana, española y francesa acordaron formalmente crear un hospital que se regiría por el marco de la AECT, lo que permitiría coordinar los servicios sanitarios de ambos países y poner en común los recursos financieros.

La amplitud de los objetivos de cooperación influye en la arquitectura de los órganos de gobernanza transfronteriza

Establecer un entendimiento claro y compartido entre los socios fundadores sobre la necesidad de formalizar la cooperación transfronteriza es esencial, tanto si el objetivo es fomentar el desarrollo socioeconómico como prestar un servicio específico en toda la región. La amplitud o especificidad del objetivo general de un organismo de gobernanza transfronteriza y el número de sectores políticos en los que debe centrarse influyen en las decisiones fundamentales sobre el diseño de su arquitectura. Por ejemplo, puede centrarse en:

- Ayudar a determinar qué niveles de gobierno y qué organismos públicos específicos deben participar, por ejemplo, porque tienen las competencias y los recursos pertinentes para ayudar a abordar los retos transfronterizos críticos;
- Orientar las decisiones sobre el compromiso con los agentes no gubernamentales, evaluando cómo su participación puede aportar valor añadido;

- Ayudar a definir el ámbito territorial de la cooperación, ya se limite a unas pocas comunidades fronterizas o abarque una zona fronteriza más amplia;
- Informar sobre el establecimiento de mecanismos de gobernanza interna, equipos técnicos especializados para coordinar eficazmente las iniciativas transfronterizas;
- Ayudar a identificar el tipo de acciones necesarias para llevar a cabo el mandato y, al hacerlo, poner de relieve qué recursos (por ejemplo, apoyo político, financiación y competencias) son necesarios para garantizar un éxito operativo sostenido.

Establecer y reforzar la arquitectura de los órganos de gobernanza transfronteriza

Una vez definido el propósito de institucionalizar la gobernanza transfronteriza, los responsables políticos deben diseñar una arquitectura de gobernanza adecuada. Esto implica seleccionar el tipo de órgano de gobernanza transfronteriza que se va a establecer, determinar qué organismos públicos y actores no gubernamentales deben participar, organizar las estructuras de toma de decisiones y establecer los órganos de gobierno internos esenciales.

Independientemente de la estructura de gobernanza elegida, los organismos transfronterizos tendrán que superar una serie de desequilibrios potenciales. Estos desequilibrios pueden surgir de diferencias en: las estructuras gubernamentales o administrativas; las normas culturales vinculadas al compromiso y la participación de la comunidad; así como la organización y el funcionamiento de los equipos de apoyo técnico. Los órganos de gobernanza transfronterizos siempre -o casi siempre- se enfrentarán a dos retos fundamentales:

1. **Garantizar la participación de los agentes públicos pertinentes.** Esto implica implicar a los agentes con las competencias y los recursos financieros necesarios para ayudar a cumplir el objetivo general del organismo. También requiere equilibrar la representación de los organismos públicos de los países cooperantes para fomentar una distribución equitativa de los recursos y los beneficios potenciales de la cooperación.
2. **Establecer y poner en funcionamiento órganos de gobierno internos y procesos de toma de decisiones.** Esto incluye, por ejemplo, lograr una representación equilibrada de los miembros mediante una distribución equitativa de los votos y crear espacios formales para el compromiso con los actores no gubernamentales. También implica encontrar el equilibrio adecuado entre la orientación política de alto nivel y la autonomía operativa, así como realizar revisiones periódicas de las estructuras internas para mantener su eficacia a lo largo del tiempo.

Garantizar la participación de los agentes públicos pertinentes

La eficacia de la cooperación transfronteriza en cualquier área transfronteriza depende, en gran medida, de los actores gubernamentales implicados, de sus respectivas tareas y de los recursos (por ejemplo, financieros y humanos) que puedan movilizar para abordar las prioridades compartidas. En algunos casos, los órganos de gobernanza transfronteriza implican tanto a gobiernos nacionales como subnacionales, mientras que en otros sólo incluyen como miembros a gobiernos subnacionales. Esto afectará a su funcionamiento, a la forma en que se comunican los órganos de gobernanza interna y, en definitiva, al ámbito de actuación que puede llevarse a cabo para cumplir los objetivos generales. La dinámica resultante conlleva una serie de ventajas y retos específicos.

La participación de distintos niveles de gobierno puede plantear retos y oportunidades a los órganos de gobernanza transfronteriza

Determinar qué organismos públicos deben participar en un órgano de gobernanza transfronteriza es relativamente sencillo cuando el objetivo general es específico y se limita a un único sector. Esto se debe a que las entidades con las competencias y recursos pertinentes para llevar a cabo acciones transfronterizas dentro de ese suelen ser más limitadas y estar claramente definidas. Por ejemplo, la AECT Hospital de Cerdanya fue fundada por instituciones sanitarias públicas francesas y catalanas, entre ellas el Ministerio de Sanidad francés y la Generalitat de Cataluña.

Consejería de Sanidad (Anexo Tabla 2.A.1) (AECT Hospital de Cerdanya, 2014^[8]). La inclusión de solo aquellas autoridades con mandato en la planificación de la sanidad pública agiliza la toma de decisiones (OCDE, 2023^[5]).

La cuestión de a qué actores implicar y a qué niveles de gobierno es mucho más difícil cuando el órgano de gobernanza persigue objetivos más amplios que vinculan a una amplia gama de sectores. Este tipo de órganos suelen incluir representantes de varios niveles de gobierno -local, regional y nacional- como miembros fundadores. La AECT Alzette Belval (Tabla 2.A.2. del Anexo) y Eurometropole Lille-Kortrijk- Tournai () son ejemplos de órganos de gobernanza transfronteriza en los que participan varios niveles de gobierno. Ambas organizaciones reúnen a representantes de los gobiernos nacionales, así como a representantes de todos los niveles de gobierno subnacional de los países cooperantes.

Los órganos de gobierno transfronterizos con una amplia base de miembros son, por lo general, más fáciles de coordinar en términos de desarrollo económico, infraestructuras e intercambio cultural, lo que resulta especialmente importante, ya que las responsabilidades sectoriales en estos ámbitos suelen variar entre los países cooperantes. Por ejemplo, mientras que la puesta en marcha de una iniciativa transfronteriza relacionada con el turismo es competencia exclusiva de los gobiernos regionales en Bélgica, la misma decisión puede requerir la aportación de múltiples niveles de gobierno (por ejemplo, departamentos y municipios) en Francia (OCDE/UCLG, 2022^[9]; OCDE/UCLG, 2022^[10]).

En segundo lugar, la participación de múltiples niveles de gobierno puede reunir a actores públicos con una amplia gama de competencias a la hora de diseñar y ejecutar acciones transfronterizas. La incorporación de diversas perspectivas durante las fases de diseño y ejecución puede ayudar a evitar solapamientos con las políticas y programas nacionales y subnacionales existentes, y a mejorar el bienestar de los residentes en la región (OCDE, 2023^[5]).

En tercer lugar, un amplio abanico de gobiernos nacionales y subnacionales implicados pueden ejercer presión y establecer redes dentro de su nivel de gobierno para apoyar las iniciativas transfronterizas desde su inicio. Tales esfuerzos podrían, por ejemplo, ayudar a animar a los gobiernos nacionales y regionales a desarrollar y adoptar leyes, legislación o reglamentos de apoyo, o a movilizar recursos para proyectos específicos.

En cuarto lugar, la participación de los distintos niveles de gobierno puede ayudar a los órganos de gobernanza transfronteriza a llamar la atención de las autoridades superiores sobre los problemas locales (OCDE, 2023^[5]). Esto puede ser especialmente importante cuando los retos fronterizos locales solo pueden resolverse con la aportación de niveles superiores de gobierno con las competencias y los recursos financieros pertinentes para hacerlo. Este es el caso de la región fronteriza entre Francia y Luxemburgo, donde la congestión, la contaminación y la financiación de los servicios públicos esenciales figuran entre los principales retos transfronterizos de la región (recuadro 2.5). A menudo, estos retos no pueden ser abordados por los gobiernos locales en solitario y requieren el apoyo (por ejemplo, normativo, financiero) de los niveles regional y nacional de gobierno. En quinto y último lugar, la participación de los distintos niveles de gobierno de los países cooperantes también puede ayudar a los organismos gubernamentales regionales y nacionales a identificar iniciativas locales que puedan adaptarse para servir a otras regiones fronterizas de los países cooperantes.

Cuadro 2.5. Tendencias económicas que impulsan la cooperación en la región transfronteriza franco-luxemburguesa

Durante la mayor parte del siglo XX, el desarrollo económico de la región fronteriza de Luxemburgo y Francia estuvo impulsado en gran medida por la producción de acero. Sin embargo, en respuesta al declive de las industrias productoras de acero y hierro, a partir de la década de 1970, Luxemburgo impulsó la diversificación de su economía mediante la creación de un entorno fiscalmente ventajoso, entre otros avances. Esto se tradujo en fuertes ganancias económicas, sobre todo en comparación con la región fronteriza francesa. Mientras que el PIB de Lorena (TL2), en Francia, aumentó un 44% entre 2000 y 2022 (de 45.700 a 65.800 millones de euros), el de un 237% (de 23.000 a 77.500 millones de euros). En 2021, el PIB medio per cápita (PPC) de Luxemburgo era 3,5 veces superior al de Lorena (90 900 frente a 25 900, respectivamente).

El fuerte crecimiento económico de Luxemburgo, los salarios relativamente altos y la demanda de mano de obra dieron lugar a que muchos puestos de trabajo fueran desempeñados por trabajadores transfronterizos. En 2024, el 44% de las personas que trabajaban en Luxemburgo residían en países vecinos, de las cuales el 54% (124 160) procedían de Francia. Esto tiene una serie de consecuencias importantes. Por ejemplo:

- Provocó una importante congestión del tráfico entre las comunidades fronterizas francesa y luxemburguesa y aumentó las emisiones de CO₂ de los desplazamientos.
- El coste de la vivienda en el lado francés de la frontera ha subido debido al mayor poder adquisitivo de los trabajadores transfronterizos franceses y a la creciente demanda de los residentes luxemburgueses que se enfrentan a una vivienda cara en su propio país.

Se calcula que el crecimiento continuado de la economía luxemburguesa duplicará el número de trabajadores transfronterizos entre 2022 y 2050, lo que podría agravar los retos económicos, medioambientales y sociales a los que se enfrenta la región transfronteriza.

Fuente: Elaboración propia a partir de (EUROSTAT, 2024^[11]; EUROSTAT, 2024^[12]; OGBL, s.f.^[13]; Fondation Idea, 2023^[14]; OCDE, 2023^[5]; AGAPE, 2024^[15]; AGURAM, 2024^[16]).

A pesar de las muchas ventajas que ofrecen los órganos de gobernanza transfronteriza en los que participan instituciones de múltiples niveles de gobierno, también retos. Normalmente, existen importantes diferencias en la organización territorial-administrativa y en los acuerdos de descentralización entre los países cooperantes que podrían dificultar una cooperación transfronteriza eficaz. Un ejemplo es la AECT Alzette Belval.

Con tres niveles de gobierno subnacional (regiones, departamentos y municipios), Francia tiene una estructura territorial-administrativa más elaborada que Luxemburgo, que sólo tiene un nivel subnacional (municipios). Esta diferencia puede dar lugar a procesos de toma de decisiones más largos en Francia, ya que puede ser necesaria la participación y aprobación más niveles de gobierno en las iniciativas transfronterizas (por ejemplo, el diseño de una estrategia transfronteriza o el desarrollo de una propuesta de proyecto) (OCDE, 2023^[5]). Esto exige que la AECT Alzette Belval y sus socios gestionen cuidadosamente las expectativas de sus miembros en relación con los procedimientos de toma de decisiones a ambos lados de la frontera. Por ejemplo, es importante que los miembros comprendan que la participación de múltiples niveles de gobierno en Francia puede dar lugar a procesos más lentos y a la necesidad de una coordinación más amplia. Esta comprensión es crucial para establecer plazos realistas y garantizar una coordinación y cooperación eficaces entre ambos países (OCDE, 2023^[5]).

Además de gestionar las expectativas de sus miembros, los órganos de gobernanza transfronteriza también tienen que secuenciar cuidadosamente el compromiso con los organismos gubernamentales de los países cooperantes a la hora de desarrollar iniciativas conjuntas. Esto significa que la AECT Alzette Belval a menudo se compromete primero con los socios franceses para alcanzar una posición común o desarrollar conjuntamente propuestas de proyectos, antes de incorporar a los socios luxemburgueses (OCDE, 2024^[17]). Esta práctica puede ayudar a evitar situaciones en las que los socios luxemburgueses, que pueden llegar a un acuerdo antes que sus homólogos franceses, experimenten retrasos. Este enfoque puede ayudar a

minimizar la posible frustración por las diferencias en los procedimientos de toma de decisiones entre Francia y Luxemburgo.

Es posible que los órganos de gobernanza en los que sólo participan los gobiernos subnacionales no puedan cumplir plenamente su mandato

También hay ejemplos de órganos de gobernanza transfronteriza entre cuyos miembros sólo figuran gobiernos subnacionales. Esta estructura puede reflejar el deseo de abordar los problemas transfronterizos locales de forma más directa y eficaz. La participación exclusiva de los gobiernos subnacionales puede tener una serie de ventajas, como la agilización de la toma de decisiones y la concentración en las soluciones locales. Un ejemplo relevante procede de la AECT Río Miño (Tabla 2.A.4. del Anexo), que está compuesta únicamente por gobiernos subnacionales (CIM Alto Minho, 2024^[18]; Deputación Pontevedra, 2024^[19]; OCDE, 2023^[5]). Las entrevistas con las partes interesadas locales indicaron que el hecho de que solo los gobiernos locales estén representados en la AECT ha facilitado relativamente la consecución de acuerdos sobre iniciativas transfronterizas (por ejemplo, el desarrollo de un proyecto de movilidad sostenible) (OCDE, 2023^[5]). Esto se debe probablemente a que los miembros españoles y portugueses, en su calidad de gobiernos locales, pueden identificar fácilmente los retos comunes y desarrollar soluciones prácticas centradas en los ciudadanos.

A pesar de la facilidad de trabajar sólo en el mismo nivel de gobierno, hacerlo puede tener inconvenientes significativos para la gobernanza y la cooperación transfronterizas. Por ejemplo, de nuevo en el caso de la AECT Río Miño, ha contribuido a una comprensión limitada entre los agentes nacionales y regionales de los retos y prioridades a los que se enfrentan los municipios fronterizos dentro de la región transfronteriza (OCDE, 2023^[5]). Además, ha dificultado atraer la atención y movilizar el apoyo a nivel nacional para abordar determinados retos transfronterizos para los que las competencias pertinentes residen en los órganos de gobierno regionales y nacionales (OCDE, 2023^[5]). Este es el caso, en particular, de la calidad del agua en el río Miño y de las cuestiones relacionadas con la navegación fluvial. Varios miembros de la AECT están dispuestos a trabajar en la resolución de estos problemas, pero no están facultados para ello.

Los órganos de gobernanza transfronteriza compuestos únicamente por gobiernos subnacionales, o por un único nivel de gobierno subnacional, pueden emprender diferentes acciones para abordar o mitigar los retos descritos anteriormente. Uno de los enfoques consistiría en implicar a las partes interesadas pertinentes a nivel nacional en una función consultiva, por ejemplo, invitándolas a participar como observadoras en uno o varios grupos de trabajo relevantes. De este modo se les mantendría informados de los retos locales y se garantizaría el acceso a su experiencia y apoyo (véase el capítulo 5). Como alternativa, los órganos de gobernanza transfronteriza también podrían plantearse establecer desde principio o ajustar los objetivos generales para centrarse más en sectores y cuestiones en los que los gobiernos subnacionales (o un único nivel de gobierno) tengan las competencias y los recursos necesarios para actuar con eficacia.

Garantizar una representación equilibrada en términos de ámbito territorial y población

Más allá de decidir qué niveles de gobierno deben estar representados, es importante garantizar una representación equilibrada en cuanto al número de organismos gubernamentales participantes, así como a los territorios y poblaciones que representan. Una representación equilibrada puede facilitar una distribución equitativa de los recursos necesarios para la cooperación transfronteriza y contribuir a garantizar que las iniciativas de desarrollo beneficien relativamente por igual a todas las regiones participantes.

Sin embargo, alcanzar la paridad puede ser un reto debido a factores como las disparidades demográficas y territoriales, así como las diferencias en las estructuras administrativas. Así, la mayoría de los órganos de gobernanza transfronteriza no están perfectamente equilibrados en cuanto al número de miembros o la población y el territorio que abarcan. Por ejemplo, la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai tiene una superficie de 3 636 km² y una población de 2,2 millones de habitantes (Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2024^[20]). Aunque la población está bastante repartida entre los miembros belgas y franceses, el territorio en sí no lo está, ya que el 19% se encuentra en el francés y el 81% en el belga. Por el contrario, en la AECT Alzette Belval, que abarca 147 km² y sirve 106 000 habitantes, el lado luxemburgués tiene una densidad de población significativamente mayor, aunque ambos lados tienen una superficie similar (EGTC Alzette Belval, 2022^[21]).

También hay casos en los que los desequilibrios son más acusados. Por ejemplo, la AECT Nemunas-Niemen fue fundada por una asociación regional polaca de gobiernos subnacionales, que representa a 35 gobiernos regionales y locales que tienen una población superior al millón de habitantes - y un único gobierno local lituano que alberga a unos 50 000 habitantes (Statistics Poland, 2023^[22]; OCDE, 2023^[5]) (Cuadro 2.A.5. del anexo). Estos desequilibrios pueden plantear riesgos financieros, de gestión y operativos si no se gestionan con cuidado.

Las estructuras desequilibradas de los miembros pueden dar lugar a responsabilidades financieras desproporcionadas para las delegaciones más pequeñas, lo que puede crear tensiones financieras para determinados miembros. Además, puede dar lugar a decisiones que no tengan plenamente en cuenta las diversas necesidades de todos los territorios implicados, sobre todo si una de las partes está infrarrepresentada. Por último, los delegados de las regiones más pobladas podrían sentirse desalentados a participar plenamente si perciben una influencia desigual en los procesos de toma de decisiones.

Tanto si los desequilibrios en la composición de los miembros de las entidades de gobernanza transfronteriza son grandes como si son pequeños, deben tenerse muy en cuenta a la hora de establecer órganos de gobernanza interna. Esto incluye tomar decisiones informadas sobre la distribución de los derechos de voto y las contribuciones de los miembros (véase el capítulo 4).

Creación y gestión de órganos de gobierno interno

Antes de establecer una iniciativa de cooperación transfronteriza para abordar determinados retos de desarrollo, es esencial que los responsables políticos o los miembros fundadores estudien primero qué mecanismo o mecanismos de gobernanza serían los más adecuados para alcanzar los objetivos conjuntos. Hay dos elementos especialmente importantes que los responsables políticos deben tener en cuenta.

En primer lugar, deben evaluar qué tipo de órgano de gobernanza transfronteriza es el más adecuado para alcanzar sus objetivos. En la UE, una posibilidad es crear un órgano formal de gobernanza transfronteriza, como una AECT, una euron región o un eurodistrito. Las euron regiones o los eurodistritos son organizaciones relativamente flexibles, sin estructuras de mandato. Esta flexibilidad puede hacerlas adecuadas para la cooperación a nivel local, donde la rápida adaptabilidad es esencial para satisfacer una variedad de necesidades de coordinación. En cambio, la creación de una AECT ofrece una estructura formal y jurídicamente vinculante que puede agilizar la cooperación transfronteriza, lo que la hace especialmente valiosa para una cooperación más estructurada y a largo plazo (Comité Europeo de las Regiones, 2018^[23]). Una AECT permite a los socios poner en común recursos de forma eficaz y proporciona un marco estable para gestionar las acciones transfronterizas compartidas.

En segundo lugar, a la hora de establecer un órgano de gobernanza transfronteriza, los responsables políticos deben reflexionar detenidamente sobre las estructuras de gobierno interno que pueden permitir a los actores relevantes tomar decisiones oportunas y eficaces sobre cuestiones transfronterizas. Estas estructuras determinan qué actores tienen voz, quién puede tomar decisiones, cómo se toman esas decisiones y, lo que es más importante, cómo se reparte el poder de voto entre los socios cooperantes.

Decidir qué estructuras de gobierno interno establecer puede depender de diversos factores, entre ellos la finalidad del organismo transfronterizo, así como de los requisitos formales que puedan aplicarse. Por ejemplo, el Reglamento de la UE sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial exige que una AECT establezca, como mínimo: i) una asamblea representativa de los miembros de la AECT; y ii) un director que actúe en su nombre (EUR-Lex, 2014^[24]). No obstante, las AECT son libres de crear estructuras de gobierno internas adicionales, y muchas lo hacen. El cuadro 2.A.6. del anexo muestra la gama de estructuras internas establecidas por diferentes órganos de gobierno transfronterizos. Además de una Asamblea General, muchos crearon una junta o consejo ejecutivo y un consejo consultivo y/o de supervisión, cada uno de los cuales sirve para fines específicos (Tabla 2.1). Por otra parte, la mayoría de los órganos de gobernanza transfronteriza también han creado equipos formales para trabajar en cuestiones técnicas.

Tabla 2.1. Ejemplos de estructuras de gobierno interno utilizadas por los órganos de gobierno transfronterizos

Órgano de gobierno	Descripción
Asamblea General	<ul style="list-style-type: none"> - Suele estar compuesto por representantes elegidos de los miembros formales (por ejemplo, gobiernos locales, regionales y nacionales) y dirige la toma de decisiones. - Generalmente responsable de revisar y aprobar el plan estratégico, el presupuesto y el informe anual de actividades del órgano de gobierno transfronterizo. - Puede tener autoridad para modificar o aprobar el reglamento interno y los estatutos del organismo, nombrar o destituir al director, y disolver el organismo si se considera necesario.
Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> - Normalmente preside su Asamblea General y actúa como representante de alto nivel de la organización. - Aunque suele ser un cargo más ceremonial, la Presidencia también puede desempeñar un papel activo de apoyo a la preparación y aplicación de las decisiones adoptadas por la Asamblea General o la Mesa. - Generalmente rota cada entre las delegaciones nacionales para garantizar una representación equilibrada.
Oficina Ejecutiva o Consejo	<ul style="list-style-type: none"> - Generalmente compuesto por representantes de los miembros formales. - Normalmente actúa como órgano de deliberación estratégica encargado de preparar o revisar documentos como planes estratégicos y presupuestos antes de presentarlos a la Asamblea General.
Órganos de supervisión y asesoramiento	<ul style="list-style-type: none"> - Normalmente se establecen para mejorar la supervisión y la orientación. - Un Consejo de Supervisión puede encargarse de revisar las cuentas anuales del órgano de gobierno transfronterizo y informe financiero, notificando a la Asamblea General cualquier irregularidad. - Un Consejo Consultivo puede proporcionar asesoramiento no vinculante sobre cuestiones estratégicas, como las prioridades estratégicas. Para llevar a cabo esta responsabilidad, los Consejos Consultivos suelen estar compuestos por instituciones públicas no miembros y organizaciones no gubernamentales. - actores, contribuyendo así a fomentar perspectivas diversas sobre cuestiones estratégicas.
Director	<ul style="list-style-type: none"> - Dirige el equipo técnico del órgano de gobernanza transfronteriza y supervisa las operaciones diarias. - Sus responsabilidades suelen incluir la aplicación de las decisiones de la Asamblea General o de la Oficina Ejecutiva/Consejo, la redacción de informes y presupuestos y la gestión de tareas organizativas y administrativas. - Coordina las relaciones con entidades externas, apoya la ejecución de los proyectos y dirige los esfuerzos para movilizar su financiación.
Grupos de trabajo técnicos	<ul style="list-style-type: none"> - Los estatutos de muchos órganos de gobernanza transfronteriza permiten la creación de grupos de trabajo técnicos a discreción de la Asamblea General o del Buró Ejecutivo/Consejo. - Puede estar compuesto por representantes de los miembros de la AECT, de instituciones públicas no miembros y de agentes no gubernamentales (por ejemplo, del mundo académico o de organizaciones de la sociedad civil), que pueden debatir prioridades temáticas y elaborar conjuntamente propuestas de proyectos transfronterizos.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Smart Minho, 2018^[25]; AECT Hospital de Cerdanya, 2014^[9]; AECT Alzette Belval, 2023^[26]; OCDE, 2023^[5]; Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2021^[2]; OCDE, 2023^[3]).

A pesar de la variación en las estructuras de gobierno interno, los órganos de gobierno transfronterizos suelen enfrentarse a obstáculos similares en lo que respecta a su funcionamiento, entre ellos:

- Dificultades para hacer plenamente operativos algunos de los organismos formales;
- Mantener una rotación equitativa de la presidencia para equilibrar la representación entre las delegaciones nacionales y dentro de ellas;
- Lograr el equilibrio adecuado entre la dirección política de alto nivel y la autonomía operativa para mantener tanto la responsabilidad como la flexibilidad;
- Proporcionar un espacio adecuado para que los actores no gubernamentales participen de forma significativa;
- Lograr una distribución equitativa y justa de los derechos de voto entre los miembros formales.

Garantizar la operatividad de los órganos de gobierno interno depende de que tengan un objetivo claro y utilicen los recursos de forma eficaz.

La operatividad de los órganos de gobierno internos permite llevar a cabo funciones críticas de deliberación, toma de decisiones y asesoramiento y supervisión, tal y como se establece en los estatutos fundacionales. Sin embargo, no todos los órganos de gobierno transfronterizos lo por igual. Entre los factores que pueden explicar las dificultades en la puesta en marcha se encuentran la escasez de recursos humanos técnicos en el seno del órgano de gobernanza transfronteriza, la falta de claridad en la finalidad de determinados órganos de gobernanza transfronteriza y el escaso interés de las partes interesadas en participar.

En cuanto a los recursos humanos, muchos órganos de gobernanza transfronteriza cuentan con equipos técnicos reducidos, formados por unos pocos miembros (OCDE, 2023^[3]). Esto limita su capacidad para gestionar las operaciones cotidianas, incluida la organización de reuniones (por ejemplo, la Asamblea General), la preparación de órdenes del día y documentos (por ejemplo, proyectos de presupuesto, planes de actividades), y el apoyo al seguimiento de las decisiones. Por ejemplo, la AECT Nemunas-Niemen aún no cuenta con un equipo técnico dedicado a tiempo completo (OCDE, 2023^[3]). Se creó en marzo de 2023, pero ni su Asamblea General ni su Consejo de Supervisión han entrado aún en funcionamiento (OCDE, 2023^[5]). Aunque la organización aún se encuentra en sus primeras fases de desarrollo institucional, este retraso es problemático, ya que obstaculiza la toma de decisiones críticas necesarias para fijar los objetivos estratégicos de la organización y establecer un modelo de financiación sostenible.

En otros casos, los órganos internos pueden perder prioridad si no se consideran esenciales para el funcionamiento general del órgano de gobierno o si su finalidad no está claramente definida. Un ejemplo llamativo es el de la AECT Río Miño. Desde su creación en 2018, la AECT sólo ha celebrado una reunión de su Consejo Consultivo, que se reúne a discreción del Director y se encarga de emitir dictámenes no vinculantes sobre temas seleccionados por el Consejo de Coordinación (OCDE, 2023^[5]). El hecho de que el objetivo del Consejo Consultivo sea relativamente poco claro puede haber contribuido a quitarle prioridad.

Por último, el limitado interés de las partes interesadas o su escasa capacidad para comprometerse en determinados temas puede dificultar aún más la capacidad de los órganos de gobernanza transfronteriza para organizar reuniones periódicas y poner plenamente en funcionamiento sus estructuras de gobierno internas. Por ejemplo, la AECT Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai creó ocho grupos de trabajo temáticos en los que participan diversos agentes públicos y no gubernamentales. Mientras que algunos grupos de trabajo son muy activos y se reúnen varias veces al año, otros están inactivos (por ejemplo, los centrados en el aprendizaje de idiomas y las energías alternativas). La razón principal es el escaso interés de los agentes públicos y privados transfronterizos en estos ámbitos específicos (OCDE, 2023^[3]).

Para evitar la creación de órganos de gobierno interno que no lleguen a ser plenamente operativos, los responsables políticos que participen en su diseño deben garantizar:

- Que se disponga de los recursos humanos y financieros necesarios para apoyar el funcionamiento de estos órganos (por ejemplo, para organizar reuniones o preparar órdenes del día).
- Que cada órgano tenga una finalidad clara y bien definida (por ejemplo, ayudar a redactar, revisar, emitir un dictamen o aprobar documentos estratégicos, incluidos planes de actividad, presupuestos o estados financieros). Sin este enfoque, puede haber una falta de incentivo para que el órgano de gobierno transfronterizo asigne recursos escasos a su funcionamiento. La falta de un objetivo claro también puede disuadir a las partes interesadas externas de participar.

Detallar las normas de rotación en la presidencia puede aumentar la diversidad en el liderazgo

Garantizar una rotación equilibrada e inclusiva de la presidencia en los órganos de gobernanza transfronteriza es esencial para integrar perspectivas diversas, fomentar la apropiación y aprovechar las competencias únicas de cada miembro. Sin embargo, cuando la función de liderazgo recae sistemáticamente en el mismo miembro, puede dar lugar a una pérdida de perspectivas y puntos de vista nuevos, y puede reducir el interés de otros miembros por el trabajo y la dirección estratégica del órgano transfronterizo.

Estos retos se observan en la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, donde la Asamblea General elige cada dos años a un nuevo Presidente de la AECT, alternando el cargo entre representantes de Francia y Bélgica (Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, 2021^[2]). Sin embargo, la presidencia no se ha repartido ampliamente entre los distintos niveles de gobierno de la AECT. Desde su creación hace 16 años, sólo la metrópolis europea de Lille ha ocupado la presidencia por parte francesa, posiblemente debido a sus mayores contribuciones financieras anuales al presupuesto de la AECT (OCDE, 2023^[5]). Sin embargo, otros miembros (por ejemplo, la Región de Hauts-de-France, el Departamento del Norte), que nunca han ostentado la presidencia, también desempeñan un papel crucial en la cooperación transfronteriza. Estas entidades, cada una de las cuales tiene una cobertura geográfica y unas responsabilidades distintas, podrían aportar valiosas perspectivas, ideas y prioridades a la AECT, enriqueciendo potencialmente su enfoque global.

y eficacia. La falta de rotación de la presidencia en las delegaciones nacionales puede haber contribuido a la escasa participación de los miembros de la AECT en las reuniones de la Asamblea General (véase el capítulo 5) (OCDE, 2023^[5]).

Para garantizar una rotación equilibrada e inclusiva de la presidencia e integrar perspectivas diversas, puede ser beneficioso que los órganos de gobernanza transfronterizos adopten directrices más específicas sobre la rotación de la presidencia del órgano de gobernanza. Dichas directrices podrían, por ejemplo, exigir la rotación entre delegaciones nacionales, así como dentro de las mismas, especialmente cuando incluyan entidades gubernamentales de distintos niveles. Por ejemplo, los reglamentos internos podrían estipular que un miembro concreto no puede ocupar la presidencia nacional dos veces seguidas.

Equilibrio entre dirección política de alto nivel y autonomía operativa

Lograr un equilibrio funcional entre las prerrogativas políticas y la autonomía operativa es esencial para mantener el compromiso de los miembros y la estabilidad operativa. Un alto grado de participación política en el establecimiento de la dirección de la organización y en la orientación de acciones concretas puede garantizar que las prioridades políticas se reflejen correctamente y contribuir a crear un fuerte compromiso político con las iniciativas transfronterizas. Sin embargo, también puede dar lugar a cambios de orientación en función de los cambios políticos, lo que podría alterar los objetivos a largo plazo. Por su parte, un alto grado de autonomía operativa y de dirección por parte de los equipos técnicos puede favorecer la continuidad y la eficacia en la gestión de las actividades cotidianas, garantizando el buen funcionamiento del órgano de gobierno. Sin embargo, un exceso de autonomía puede dar lugar a una desconexión de las prioridades políticas y a una falta de responsabilidad, lo que puede debilitar el apoyo general y la alineación con los intereses de los miembros.

En los proyectos piloto analizados, parece existir una dirección política limitada dentro de los órganos de gobernanza transfronteriza (por ejemplo, Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai y AECT Alzette Belval). Las presidencias tienden a considerarse funciones ceremoniales y los presidentes rara vez son activos a la hora de establecer o influir en la agenda del órgano de gobierno (OCDE, 2023^[5]; OCDE, 2024^[17]). En consecuencia, los directores técnicos y sus equipos de apoyo suelen desempeñar un destacado en la elaboración de los programas y la dirección de las actividades. Esta autonomía puede garantizar la continuidad y la eficacia, pero también reducir el compromiso político.

Para evitar esta situación, los órganos de gobernanza transfronteriza podrían considerar la posibilidad de establecer directrices que exijan a los Presidentes recién elegidos definir prioridades y proponer acciones para las iniciativas transfronterizas durante su mandato (por ejemplo, dos años). Esto podría reforzar el interés de los miembros por las acciones del órgano de gobernanza trans(y su implicación en las mismas). Al mismo tiempo, es fundamental que estas prioridades se ajusten a los objetivos estratégicos a medio y largo plazo del órgano de gobernanza transfronteriza para garantizar la coherencia y la estabilidad.

La adscripción de personal básico por parte de miembros individuales puede reducir su concentración y poner en peligro su neutralidad.

Para que los órganos de gobierno transfronterizos funcionen con eficacia, es importante que los equipos técnicos estén altamente cualificados. En primer lugar, el equipo debe estar suficientemente dotado de personal y de las competencias y conocimientos pertinentes para gestionar las operaciones cotidianas y apoyar funciones críticas como la elaboración de presupuestos, la planificación estratégica y la movilización de fondos para proyectos (véanse los capítulos 3 y 4).

En segundo lugar, el personal técnico debe ser experto en la gestión de las complejidades de colaborar con una amplia gama de instituciones públicas de distintos niveles de gobierno, cada una de las cuales puede operar bajo un liderazgo político distinto. En particular, cuando los órganos de gobernanza transfronterizos crean un equipo técnico conjunto -como ocurre en la mayoría de las AECT-, el equipo debe poder equilibrar los distintos intereses de los miembros fundadores, tomar decisiones imparciales y funcionar de forma relativamente aislada de los intereses individuales de los miembros.

En algunos casos, sin embargo, los equipos de apoyo técnico son vulnerables a los cambios en las prioridades políticas, especialmente cuando el personal básico es contratado y financiado por miembros individuales en lugar de por el propio órgano de gobernanza transfronteriza. Por ejemplo, la AECT Nemunas-Niemen aún no cuenta con personal técnico propio,

depender en cambio del apoyo del personal de sus miembros fundadores (OCDE, 2023^[5]). Esto significa que el Director de la AECT, empleado por la Asociación Euroregión Niemen, debe equilibrar sus obligaciones de cooperación transfronteriza con su función principal en la Asociación. Esta doble responsabilidad puede dificultar que el personal equilibre los compromisos de tiempo, los intereses y las prioridades de la AECT y de la Asociación Euroregión Niemen.

Del mismo modo, ha habido períodos en los que uno de los dos secretarios técnicos de la AECT Río Miño fue contratado por la AECT -y pagado a través de las contribuciones de los miembros- y el otro fue cedido por uno de los miembros fundadores del organismo (OCDE, 2024^[17]; OCDE, 2023^[5]). Esto está en consonancia con los estatutos de la AECT, que sugieren que sus dos secretarios técnicos deberían, idealmente, estar en nómina de los miembros fundadores de la AECT (Smart Minho, 2018^[25]). Tal arreglo corre el riesgo de dejar el trabajo de la secretaría técnica vulnerable a las decisiones presupuestarias de uno de los miembros de la AECT. Por ejemplo, un miembro puede decidir dejar de pagar el salario del personal en comisión de servicio o puede solicitar que la persona se reincorpore a la propia estructura organizativa del miembro. También supone un reto de responsabilidad para los secretarios técnicos, dado que los intereses de los órganos de gobierno internos y los intereses de los gobiernos locales que financian al secretario técnico no siempre coinciden.

Para evitar estos problemas, los responsables políticos transfronterizos deben asegurarse de que el personal técnico pueda ser contratado y remunerado por el órgano de gobernanza transfronteriza. Esto es especialmente importante en el caso del jefe del equipo de apoyo técnico (por ejemplo, el director de la AECT), cuyas responsabilidades requieren neutralidad y una clara alineación con los objetivos de la gobernanza transfronteriza. En el caso del personal más técnico o más centrado en los proyectos, el recurso a personal compartido o en comisión de servicios puede plantear menos riesgos, ya que sus funciones suelen estar más centradas en tareas específicas de los proyectos, con menos conflictos de intereses.

Una representación equilibrada exige adaptar la distribución de escaños y votos a los contextos locales

Otro reto para los órganos de gobernanza transfronteriza es cómo gestionar las asimetrías en la composición de las delegaciones nacionales. Estas asimetrías, que pueden ser profundas, pueden reflejar diferencias en las estructuras territoriales y administrativas de los países cooperantes. Por ejemplo, un país puede tener más niveles de gobierno subnacional que su vecino. Las unidades de gobierno local también pueden variar de tamaño a través de las fronteras, con unidades más pequeñas y numerosas en un lado en comparación con el otro. Para garantizar una representación equitativa, estas asimetrías requieren una cuidadosa consideración a la hora de asignar escaños y votos en los principales órganos de gobierno, como la Asamblea General o la Mesa Ejecutiva. No existe un modelo único de distribución de escaños y votos. Por el contrario, las soluciones deben adaptarse al contexto y las necesidades locales específicas.

Inicialmente, la AECT Alzette Belval tenía un reparto del 50%-50% entre Francia y Luxemburgo tanto en escaños como en votos (OCDE, 2023^[5]). Sin embargo, cuando un municipio luxemburgués adicional se unió al órgano de gobierno transfronterizo, la distribución de escaños se ajustó en consecuencia. Luxemburgo cuenta ahora con nueve representantes en la Asamblea General (cuatro del gobierno nacional y uno de cada municipio), mientras que Francia está representada por ocho miembros (representantes del gobierno nacional, una región, dos departamentos y cuatro agrupaciones intermunicipales) (AECT Alzette Belval, 2023^[26]). A pesar de este cambio de escaños, el poder de voto sigue estando repartido de forma equitativa, ya que cada delegación nacional dispone de 20 votos para mantener la paridad en la toma de decisiones.

Otro modelo fue el adoptado por la AECT Hospital de Cerdanya, donde, en cada uno de los principales órganos de gobierno (por ejemplo, el Consejo de Administración, el Consejo Asesor y el Comité Ejecutivo), la delegación de Cataluña (España) ocupa el 60% de los puestos, mientras que la delegación francesa ocupa el 40% restante (AECT Hospital de Cerdanya, 2014^[8]). Esta distribución refleja las diferencias en el tamaño de la población de las partes francesa y catalana de la región transfronteriza de la Cerdanya (OCDE, 2023^[5]).

Es importante señalar que el reparto de votos dentro de cada delegación nacional también puede variar. Por ejemplo, en Alzette Belval, los representantes franceses tienen cada uno el mismo número de votos (cuatro por miembro). En cambio, los votos de Luxemburgo se asignan con mayor peso al gobierno nacional (diez votos), mientras que

cada municipio dispone de dos votos (AECT Alzette Belval, 2023^[26]). Esta distribución matizada refleja las prioridades de gobernanza y la organización territorial propias de cada país, lo que permite una representación equilibrada y sensible al contexto en los procesos de toma de decisiones transfronterizas.

La experiencia de estos órganos de gobernanza transfronteriza demuestra que no existe una "regla de oro" para lograr una representación justa y equilibrada a través de las fronteras. Las decisiones relativas a la distribución de escaños y votos deben ser estratégicas, acordadas mutuamente, y podrían basarse en factores como la población, el tamaño del territorio y la contribución financiera al órgano de gobernanza transfronteriza. Otro factor crítico es la flexibilidad; es decir, las estructuras de representación deben ser adaptables, con reevaluaciones periódicas para garantizar que reflejan continuamente la evolución de las necesidades y el contexto de la región transfronteriza.

Los órganos de gobernanza transfronteriza carecen a menudo de espacios formales para la participación de actores no gubernamentales

Determinar si se debe permitir la participación estructurada de actores no gubernamentales (por ejemplo, el mundo académico, las empresas, los residentes individuales) y cómo hacerlo es otro de los retos a los que se enfrentan los distintos de gobernanza transfronteriza. En función del objetivo principal del órgano de gobernanza transfronteriza, facilitar la participación de los agentes no gubernamentales en sus órganos de gobierno internos puede reportar beneficios sustanciales. Por ejemplo, puede ayudar a fomentar su interés por las iniciativas transfronterizas, crear un sentido de propósito compartido y generar la apropiación de proyectos concretos. Además, al integrar las perspectivas de quienes se verán directamente implicados o afectados por las iniciativas transfronterizas, el establecimiento de espacios de compromiso con los agentes no gubernamentales puede contribuir a garantizar que las estrategias y los proyectos transfronterizos sean prácticos y respondan a las necesidades de las comunidades locales.

Sin embargo, pocos órganos de gobernanza transfronteriza permiten la participación estructurada de agentes no gubernamentales en la toma de decisiones transfronterizas (OCDE, 2023^[5]). Varios factores pueden explicar esta limitación. En primer lugar, sólo los agentes públicos pueden ser miembros formales de una AECT. Sin embargo, esta restricción no impide que una AECT y sus miembros encuentren formas alternativas de facilitar la participación no gubernamental, como su participación en grupos de trabajo. En segundo lugar, los organismos transfronterizos a veces tienen dificultades para identificar a los agentes no gubernamentales pertinentes (por ejemplo, de organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico) que estén dispuestos y sean capaces de participar en las reuniones periódicas (OCDE, 2023^[5]). Este reto puede deberse a un conocimiento limitado en el seno del organismo acerca de con qué actores entablar relaciones o, alternativamente, a una falta de concienciación entre los actores no gubernamentales acerca del organismo y de cómo puede apoyar su labor (OCDE, 2023^[5]).

Una notable excepción es la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, que creó un Foro de la Sociedad Civil como uno de sus principales órganos de gobierno interno cuando se fundó en 2008 (Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2024^[20]). Además, en 2017 creó varios grupos de trabajo temáticos, en los que también pueden participar agentes no gubernamentales (recuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Los grupos de trabajo de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai

En 2017, nueve años después de su creación, la Eurometrópolis modificó sus estatutos para hacer hincapié en el codesarrollo de iniciativas transfronterizas. Esto dio lugar a la creación de ocho grupos de trabajo temáticos en los que pueden participar agentes no gubernamentales. Los grupos abarcan los siguientes temas Parque Azul; educación superior; empleo y movilidad transfronterizas; digitalización; colocación laboral transfronteriza; aprendizaje de idiomas; y fomento de energías alternativas.

La creación de los grupos de trabajo, en los que participan representantes de los miembros de la AECT, el mundo académico, el sector empresarial y las organizaciones comunitarias, ha contribuido a garantizar que la toma de decisiones transfronteriza tenga más en cuenta las necesidades regionales y locales específicas. Por ejemplo, a través de los grupos de trabajo sectoriales de la AECT, representantes electos de la Asamblea General, agentes no gubernamentales con experiencia sectorial y personal técnico de la agencia transfronteriza colaboran para desarrollar iniciativas que se ajusten bien a las prioridades y recursos locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de (OCDE, 2023^[6]).

Los organismos de gobernanza transfronteriza interesados en reforzar su compromiso estructural con los agentes no gubernamentales podrían considerar la posibilidad de poner a prueba un grupo de trabajo multiactores y supervisar de cerca sus resultados durante un período determinado. Este enfoque permitiría al organismo evaluar la eficacia del modelo de compromiso y recabar información que podría servir de base para la creación de otros grupos de trabajo temáticos en el futuro. Este proyecto piloto también podría permitir al organismo ajustar y perfeccionar el enfoque de participación con vistas a garantizar que sigue siendo práctico y contribuye a los objetivos de la organización.

Dado que en algunas regiones el conocimiento y el interés del público por la cooperación transfronteriza son limitados (véase el capítulo 5), puede ser importante seleccionar un tema para el proyecto piloto que genere gran interés y entusiasmo entre las partes interesadas no gubernamentales a ambos lados de la frontera (por ejemplo, sanidad, turismo, empleo). Esto podría ayudar a crear impulso y demostrar el valor de dicho compromiso a los dirigentes del organismo de gobernanza transfronteriza, a los agentes no gubernamentales pertinentes y al público en general.

Para garantizar una participación sostenida de las partes interesadas, los resultados de las reuniones de los grupos de trabajo deben ser valiosos y relevantes para la misión de la organización y las prioridades estratégicas de la región transfronteriza. Alinear el enfoque de los grupos de trabajo con estas prioridades puede garantizar que su labor respalde los objetivos a largo plazo, haciendo que sus contribuciones sean más significativas y tengan más probabilidades de obtener el apoyo de los responsables de la toma de decisiones. Igualmente importante es garantizar que los resultados de las reuniones de los grupos de trabajo sean relevantes para el público y los agentes no gubernamentales participantes. Para garantizar un compromiso continuado a lo largo del tiempo, el órgano de gobierno debe proporcionar información periódica a los grupos de trabajo en la que se indique claramente cómo se utilizan sus aportaciones. Este paso es vital, pero a menudo se pasa por alto y hace que los participantes sientan que no se tienen en cuenta sus aportaciones, lo que reduce su voluntad de contribuir a futuros procesos de participación.

La revisión periódica de las estructuras internas de gobierno puede reforzar la eficacia de los órganos de gobierno transfronterizos

Los responsables políticos nacionales y subnacionales que participan en los órganos de gobernanza transfronteriza deberían revisar periódicamente sus mandatos y estructuras de gobierno. Estas revisiones pueden ser cruciales para garantizar la continuidad de la relevancia a medida que cambia la dinámica socioeconómica en las regiones transfronterizas, lo que puede alterar las prioridades regionales y requerir ajustes en el mandato y los objetivos del órgano de gobernanza.

Además, los cambios en los mecanismos de gobernanza multinivel dentro de los países cooperantes, como los cambios en las competencias de los gobiernos locales o regionales o las fusiones municipales, pueden afectar a los marcos de colaboración. Estos cambios pueden requerir ajustes en la estructura de gobernanza de las

organizaciones transfronterizas. para garantizar su eficacia. Por último, también son esenciales las evaluaciones periódicas de las estructuras de gobernanza interna existentes. Si algunos órganos no funcionan eficazmente, puede ser señal de que se necesitan ajustes estructurales. Estas consideraciones pueden conducir a revisiones esenciales del mandato, la misión o la arquitectura de gobernanza más amplia de las iniciativas de cooperación transfronteriza.

Conclusión

Aunque el establecimiento de órganos de gobernanza formales no es esencial para la cooperación transfronteriza, puede ofrecer ventajas significativas, como la alineación de objetivos entre los socios, la racionalización de la toma de decisiones y el apoyo a la movilización de recursos. La creación de un órgano formal de gobernanza transfronteriza también puede aumentar la estabilidad de la cooperación, incluso en medio de cambios políticos, y reforzar la rendición de cuentas en las iniciativas conjuntas.

Los órganos de gobernanza transfronteriza pueden perseguir diversos objetivos, desde el fomento del desarrollo socioeconómico y la cohesión territorial hasta la prestación de servicios públicos esenciales. Los objetivos que pretenden alcanzar vienen determinados por factores como los retos regionales, el contexto histórico y la experiencia previa de cooperación de los socios transfronterizos. A su vez, sus objetivos específicos y los sectores en los que se les ha encomendado trabajar suelen influir en la arquitectura del órgano de gobierno.

Para llevar a cabo su con eficacia, los organismos transfronterizos necesitan estructuras de gobernanza adaptadas a los retos y oportunidades únicos de sus regiones, así como a los acuerdos de gobernanza multinivel de los países cooperantes. Además, es fundamental garantizar la participación de los agentes públicos con las competencias y los recursos necesarios para ayudar a abordar los retos transfronterizos. El éxito también depende de que se establezca una distribución equitativa de los derechos de voto entre los miembros fundadores. La creación de un equipo técnico capaz e independiente puede ayudar a los órganos de gobierno internos a ser operativos y, en última instancia, a sacar adelante sus iniciativas transfronterizas. Por último, es esencial que los órganos de gobierno sean adaptables cuando cambien las necesidades, prioridades o circunstancias transfronterizas.

Referencias

- AGAPE (2024), [Zoom sur...] *Quelle évolution des frontaliers depuis 2020 en Lorraine Nord ?* [[Zoom sobre...] *¿Cuál ha sido la evolución de los trabajadores fronterizos desde 2020 en Lorena Norte?*], <https://www.agape-lorrainord.eu/les-activites/les-actualites/actualite/zoom-sur- quelle-evolution-des-frontaliers-depuis-2024-en-lorraine-nord.html> (consultado en 25 de octubre de 2024). [15]
- AGURAM (2024), *Observatoire Territorial Transfrontalier. Chiffres-clés 2024 frontaliers français au Luxembourg* [Observatorio Territorial Transfronterizo. Cifras clave para 2024 de los residentes fronterizos franceses en Luxemburgo], https://www.aguram.org/wp-content/uploads/2024/10/transfrontalier_memo2-1.pdf (consultado el 25 de octubre de 2024). [16]
- Barents Regional Council (2024), *Chair Region of the Barents Regional Council*, <https://barents-council.org/barents-regional-council/chair-region-of-the-brc> (consultado el 22 de agosto de 2024). [31]
- Consejo Regional de Barents* (2023), *Presidencia de Carelia del Norte del Consejo Regional de Barents 2023-2025*, <https://barents-council.org/img/Priorities-of-the-North-Karelia-Presidency.pdf> (consultado el 21 de agosto de 2024). [30]
- CIM Alto Minho (2024), *Municípios Associados* [Asociados], <https://www.cim-altominho.pt/pt/apresentacao/municipios-associados/>. [18]
- Diputación Pontevedra (2024), *Ayuntamientos de la provincia de Pontevedra*, <https://www.depo.gal/es/datos-concellos-da-provincia-de-pontevedra>. [19]
- AECT Alzette Belval (2023), *Convention de coopération en vue de la création du Groupement Européen de Coopération Territoriale "Alzette-Belval"* [Convenio de cooperación para la creación del Grupo Europeo de Cooperación Territorial "Alzette-Belval"], <https://2024.gectalzetebelval.eu/wp-content/uploads/2024/04/convention-revisée-2023.pdf> (consultado el 23 de julio de 2024). [26]
- AECT Alzette Belval (2022), *Génèse et Territoire* [Génesis y Territorio], <https://gectalzetebelval.eu/le-gect-alzette-belval/> (consultado el 12 de septiembre de 2024). [21]
- EGTC Cerdanya Hospital (2014), *Convention de coopération sanitaire transfrontalière et de constitution du GECT - Hôpital de Cerdagne* [Convenio de cooperación sanitaria transfronteriza y de constitución de la AECT - Hospital de Cerdanya], <https://www.hcerdanya.eu/media/upload/arxiu/qui-som/conventioncooperation-estatuts-aect- hc.pdf> (consultado el 23 de febrero de 2024). [8]
- AECT Nemunas-Niemen (2023), *Estatutos: Agrupación Europea de Cooperación Territorial Nemunas-Niemen (con responsabilidad limitada)*. [6]
- EUR-Lex (2014), *Texto consolidado: Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1082-20140622> (consultado el 15 de mayo de 2024). [24]

- Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (2024), *De Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai in Cijfers and Kaarten* [La Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai en números y mapas], <https://www.eurometropolis.eu/upload/attach-document/memo-nlcompressed.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2024). [20]
- Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (2021), *Statuts du Groupement européen de coopération territoriale Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai* [Estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai], <https://www.eurometropolis.eu/upload/attach-document/statutsstatuten2021-2.pdf> (consultado el 25 de julio de 2024). [2]
- Eurometropolis (2023), *L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai* [la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai], <https://www.eurometropolis.eu/fr/leurometropole-lille-kortrijk-tournai> (consultado el 5 de abril de 2024). [28]
- Comité Europeo de las Regiones (2018), *Informe de seguimiento de la AECT 2017*, Unión Europea, <https://doi.org/10.2863/506306> (consultado el 20 de octubre de 2024). [23]
- Asociación Euroregion Niemen (2024), *Lista Członkowie Stowarzyszenia "Euroregion Niemen"* [Lista de miembros de la Asociación Euroregion Niemen], <https://niemen.org.pl/czlonkowie/> (consultado el 1 de octubre de 2024). [29]
- EUROSTAT (2024), *Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10r_2qdp_custom_12307376/default/table (consultado el 26 de julio de 2024). [11]
- EUROSTAT (2024), *Producto interior bruto regional (EPA por habitante) por regiones NUTS 2 [tgs00005]*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00005/default/table> (consultado el 26 de julio de 2024). [12]
- Fondation Idea (2023), *Une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme*, https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2023/02/ETUDE-SYNTHESE_Fondation_IDEA_Vision_Territoriale.pdf (consultado el 23 de febrero de 2024). [14]
- Observatorio franco-belga de la salud (s.f.), *La coopération entre les services d'aide médicale urgente Belges et Français* [Cooperación entre los servicios de ayuda urgente belgas y franceses], <https://www.ofbs.org/cooperation-franco-belge/aide-medicale-urgente/> (consultado el 30 de agosto de 2024). [1]
- La MOT (2018), *Eurorégion Niemen* [Euroregión Niemen], <http://www.espaces-transfrontaliers.org/bdd-territoires/territories/territory/show/euroregion-niemen/> (consultado el 24 de septiembre de 2024). [7]
- La MOT (s.f.), *Alzette-Belval*, <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/territories/territory-factsheets/territories/territory/show/alzette-belval/> (consultado el 12 de julio de 2024). [4]
- OCDE (2024), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More*
Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes". [17]
- OCDE (2023), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More*
Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes". [5]

- OCDE (2023), *Cuestionario para el proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes"*, cumplimentado por la AECT Alzette Belval, PMF y PRO-SUD. [3]
- OCDE/UCLG (2022), *2022 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Key Findings*, OCDE/UCLG. [9]
- OCDE/UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/> (consultado el 3 de abril de 2024). [10]
- OGBL (s.f.), *Trabajadores transfronterizos. Representación de intereses a través de las fronteras*, <https://www.ogbl.lu/en/frontaliers/#:~:text=The%20Luxembourg%20labor%20market%20differs,Belgium%20and%2050%2C000%20from%20Germany.> (consultado el 25 de julio de 2024). [13]
- PRO-SUD (s.f.), *À propos de nous [Quiénes somos]*, <https://minett-biosphere.com/a-propos-de-nous/> (consultado el 24 de julio de 2024). [27]
- Smart Minho (2018), *Estatutos da Agrupação Europeia de Cooperação Territorial do Rio Miño - AECT Río Miño- entre a Comunidade Intermunicipal do Alto Minho (Portugal), e a Deputación de Pontevedra (España)*, <https://smartminho.eu/wp-content/uploads/2018/12/estatutos-aect-rio-minho-gal.pdf>. [25]
- Estadísticas de Polonia (2023), *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2023 roku [Superficie y población por división territorial en 2023]*, <https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/7/20/1/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-roku-tablice.xlsx> (consultado el 10 de octubre de 2024). [22]

Nota

¹ El presente informe se basa en el trabajo realizado con órganos de gobernanza transfronteriza en cinco regiones transfronterizas piloto de la Unión Europea (véanse el Prólogo y el Capítulo 1). El principal órgano de gobernanza transfronteriza con el que trabajó la OCDE en cada región fue una AECT. Por consiguiente, los capítulos 2 a 5 se centran principalmente, aunque no de forma exclusiva, en esta forma de órgano de gobernanza transfronteriza.

Anexo 2.A. Composición y órganos de gobierno interno de las AECT seleccionadas

Anexo Tabla 2.A.1. Miembros de la AECT Hospital de la Cerdanya

Nivel gubernamental	Francia	España
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Sanidad - Caja Nacional Francesa del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores por Cuenta Ajena 	
Regional		- Departamento de Salud de Cataluña

Fuente: Elaboración propia a partir de (AECT Hospital de Cerdanya, 2014^[8]).

Anexo Cuadro 2.A.2. Miembros de la AECT Alzette Belval

Nivel gubernamental	Francia	Luxemburgo
Nacional	- Gobierno nacional	- Gobierno nacional
Regional	- Región de Grand Est	
Departamento	- Departamentos de Meurthe-et-Moselle y Moselle*	
Municipal	- Una agrupación intermunicipal que representa a ocho municipios**	- Cinco municipios

Nota: *El Departamento del Mosa (FR) es miembro asociado de la AECT Alzette Belval; **Rumelange se unió a la AECT en 2022, convirtiéndose en el 13º municipio en formar parte de la organización.

Fuente: Elaboración propia a partir de (EGTC Alzette Belval, 2023^[26]; PRO-SUD, s.f.^[27]; OCDE, 2023^[9]; OCDE, 2023^[3]).

Anexo Cuadro 2.A.3. Miembros de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai

Nivel gubernamental	Bélgica	Francia
Nacional	- Gobierno federal belga	- Gobierno de Francia
Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Flandes y la Comunidad Flamenca - Valonia y Comunidad francesa - Federación de Valonia y Bruselas 	- Región de Hauts-de-France
Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> - Provincia de Flandes Occidental - Provincia de Hainaut 	- Departamento Nord
Otros (por ejemplo, autoridad intermunicipal, agrupación intermunicipal)	<ul style="list-style-type: none"> - LEIEDAL (empresa intermunicipal del distrito de Kortrijk) - WVI (empresa intermunicipal de los distritos de Roeselare, Ieper y Tielt) - IDETA (empresa intermunicipal de los distritos de Tournai (excepto Estaimpuis) y Ath, municipios de Lessines, Silly y Enghien). - IEG (empresa intermunicipal del distrito de Mouscron y del municipio de Estaimpuis) 	- Metrópolis europea de Lille

Fuente: Elaboración propia a partir de (Eurometropolis, 2023^[28]).

Anexo Tabla 2.A.4. Miembros de la AECT Río Miño

Nivel gubernamental	Portugal	España
Nacional		
Regional		
Intermedio	- Mancomunidad Intermunicipal del Alto Miño - compuesta por diez municipios que se encuentran cerca del río Miño	- Diputación de Pontevedra: 16 de sus municipios próximos al Miño
Local		

Fuente: Elaboración propia a partir de (CIM Alto Minho, 2024^[18]; Deputación Pontevedra, 2024^[19]).

Anexo Cuadro 2.A.5. Miembros de la AECT Nemunas-Niemen

Nivel gubernamental	Lituania	Polonia
Nacional		
Regional		- Voivodía de Podlaskie
Intermedio		- Cuatro gobiernos de condado situados en la voivodía de Podlaskie - Dos gobiernos de condado situados en la voivodía de Warmia-Masuria
Local	- Ayuntamiento de Alytus	- 23 ayuntamientos situados en la voivodía de Podlaskie - Cinco ciudades o municipios de la voivodía de Warmia-Masuria

Nota: Los miembros polacos forman parte de la Asociación Euroregión Niemen.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Euroregion Niemen Association, 2024^[29]).

Anexo Cuadro 2.A.6. Órganos de gobierno interno de determinadas AECT

AECT Alzette Belval	AECT Hospital de Cerdanya	AECT Niemen-Nemunas	AECT Río Miño	Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai
Asamblea General	Consejo de Administración	Asamblea General	Asamblea General	Asamblea General
Presidencia	Presidencia	Director	Director	Presidencia
Oficina	Comité Ejecutivo	Consejo de Supervisión	Consejo de Coordinación	Oficina
Director	Consejo Consultivo		Consejo Consultivo	Foro de la Sociedad Civil
	Director		Consejo de Supervisión	Grupos de trabajo
			Secretaría Técnica	Agencia transfronteriza

Fuente: Elaboración propia a partir de Alzette Belval: (AECT Alzette Belval, 2023^[26]); AECT Hospital de Cerdanya: (AECT Hospital de Cerdanya, 2014^[8]); AECT Niemen-Nemunas (AECT Nemunas-Niemen, 2023^[6]); AECT Río Minho: (Smart Minho, 2018^[25]); Eurometropole Lille-Kortrijk- Tournai (Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2021^[2]).

3 Planificación estratégica del desarrollo transfronterizo

Este capítulo se centra en la segunda dimensión del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE: La planificación estratégica. En primer lugar, compara los distintos formatos utilizados para la planificación estratégica y evalúa sus ventajas y limitaciones relativas. A continuación, el capítulo analiza la amplia gama de acciones que los órganos de gobernanza transfronteriza llevan a cabo para cumplir su mandato. Destaca por qué muchos organismos de gobernanza transfronteriza optan por proporcionar acciones transfronterizas "blandas", como la creación de redes y las actividades promocionales, en lugar de apoyar la prestación de servicios esenciales, como el transporte público transfronterizo. Por último, el capítulo presenta consideraciones para los responsables políticos regionales, nacionales e internacionales sobre cómo apoyar la planificación transfronteriza para impulsar el desarrollo socioeconómico y el bienestar de los ciudadanos en las regiones fronterizas.

Introducción

Una planificación estratégica sólida es crucial para afrontar retos transfronterizos como el estancamiento del desarrollo socioeconómico, la congestión y el acceso limitado a la asistencia sanitaria. Puede proporcionar una hoja de ruta para la acción conjunta definiendo objetivos y prioridades claros para la cooperación. También puede facilitar la movilización y asignación de recursos financieros y humanos. Por último, al formular objetivos claros, puede ayudar a los responsables políticos a controlar si las iniciativas transfronterizas están alcanzando sus metas o si es necesario realizar ajustes.

Los enfoques tradicionales de planificación estratégica para el desarrollo regional suelen quedarse cortos en las regiones transfronterizas. Esto puede ocurrir por varias razones. Una de ellas es la ausencia de marcos jurídicos o normativos para la planificación del desarrollo transfronterizo. Otra es que los documentos de planificación estratégica existentes elaborados por los gobiernos nacionales y/o subnacionales pueden abordar ya cuestiones transfronterizas. Ello puede hacer innecesaria una estrategia de desarrollo transfronterizo o entrañar el riesgo de imponer requisitos de planificación adicionales a los ya existentes.

Todos los órganos de gobernanza transfronteriza deben considerar qué enfoque de la planificación estratégica puede aportar más valor añadido a su región transfronteriza y a los socios cooperantes. Un enfoque puede ser centrarse en apoyar el desarrollo integrado de la región transfronteriza y adoptar una estrategia que establezca objetivos para avanzar en las necesidades y prioridades de desarrollo socioeconómico de la región. Otro enfoque puede consistir en centrarse en el propio desarrollo del órgano de gobernanza transfronteriza a lo largo del tiempo para cumplir su mandato y sus objetivos, y desarrollar una estrategia organizativa que lo respalde. Decidir qué enfoque es el más adecuado para un órgano de gobernanza transfronteriza puede depender de una serie de factores, como el objetivo general del órgano y los recursos humanos y financieros disponibles para apoyar el diseño y la aplicación de la estrategia.

Cuando los organismos de gobernanza transfronteriza de la Unión Europea (UE) han adoptado documentos de planificación estratégica -ya sea para orientar el desarrollo de su organización o de la región transfronteriza-, a menudo pueden identificarse limitaciones comunes en su diseño. Una laguna frecuente es la falta de orientaciones claras sobre la aplicación. Sin un marco de ejecución definido, resulta difícil calcular los recursos necesarios para el desarrollo transfronterizo, priorizar las acciones o conseguir la financiación necesaria, todo lo cual corre el riesgo de frustrar los objetivos del organismo transfronterizo. Además, muchos documentos de planificación carecen de marcos adecuados de seguimiento y evaluación. Sin ellos, sigue siendo difícil determinar la eficacia de las estrategias transfronterizas, lo que reduce su potencial para satisfacer las necesidades regionales y fomentar el desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades transfronterizas.

Este capítulo se centra en la segunda dimensión del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE: Planificación estratégica transfronteriza, aplicación, seguimiento y evaluación. Consta de dos partes. La primera aborda el valor de la planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo, basándose en las experiencias de los órganos de gobernanza transfronteriza de cinco regiones. En concreto, se comparan los distintos enfoques y formatos utilizados para la planificación estratégica y se evalúan sus puntos fuertes y sus limitaciones. Posteriormente, la sección ofrece una serie de consideraciones para que los responsables políticos regionales, nacionales y de la UE apoyen la planificación transfronteriza. La segunda parte del capítulo explora la amplia gama de servicios y ayudas que prestan los organismos de gobernanza transfronteriza para contribuir al desarrollo socioeconómico y al bienestar de las comunidades transfronterizas. El capítulo finaliza con una serie de consideraciones para que los responsables políticos evalúen estratégicamente y prioricen las acciones transfronterizas con el fin de garantizar que los organismos de gobernanza transfronteriza puedan cumplir su mandato.

Cuadro 3.1. Recomendación para reforzar la planificación estratégica transfronteriza

A la hora de decidir el enfoque y el formato de la planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo, los órganos de gobernanza transfronteriza deberían:

- Evaluar cuidadosamente los recursos humanos y financieros disponibles para el diseño y la aplicación de la estrategia, y si los documentos de planificación estratégica existentes desarrollados por los gobiernos nacionales y/o subnacionales ya abordan eficazmente las cuestiones transfronterizas.

Para que los órganos de gobernanza transfronteriza puedan cumplir sus objetivos, es esencial que:

- Desarrollar -como mínimo- una estrategia de desarrollo organizativo que pueda orientar la forma en que contribuyen a los objetivos regionales transfronterizos más amplios, definir los socios ejecutores a ambos lados de la frontera e identificar los recursos necesarios para apoyar la ejecución.

Para garantizar que las estrategias de desarrollo transfronterizo reflejen las necesidades y capacidades locales, se anima a los órganos de gobernanza transfronteriza a:

- Involucrar a las partes interesadas en el proceso de diseño de la estrategia, especialmente a aquellas cuyo apoyo es esencial para su aplicación y a las más afectadas por sus acciones.

Para garantizar que una estrategia de desarrollo transfronterizo pueda aplicarse eficazmente, los órganos de gobernanza transfronteriza deben tener en cuenta:

- Establecer objetivos claros, concretos, ambiciosos pero realistas que proporcionen orientación, garanticen la alineación entre las partes interesadas pertinentes y demuestren cómo estos objetivos se ajustan a los planes locales, regionales y nacionales existentes;
- Identificar a los agentes públicos y no gubernamentales esenciales para la aplicación de la estrategia, junto con las contribuciones específicas (por ejemplo, humanas, financieras) que pueden aportar;
- Determinar las fuentes de financiación necesarias para alcanzar los objetivos;
- Determinar quién será responsable de supervisar y coordinar los esfuerzos de los distintos socios.

Para que los órganos de gobernanza transfronteriza puedan hacer un seguimiento de los resultados de su trabajo, deben ajustar las acciones cuando sea necesario, documentar las buenas prácticas y compartir los resultados con las partes interesadas pertinentes. Más concretamente, estos órganos deberían

- Asegúrese de que todo documento de planificación estratégica incluya objetivos e indicadores claros y mensurables, aclare qué actividades de seguimiento y evaluación se llevarán a cabo y cómo se utilizarán los resultados.

Para apoyar una planificación estratégica sólida por parte de los órganos de gobernanza transfronteriza, los responsables políticos de la Unión Europea (UE) podrían plantearse:

- Creación de una base de datos de documentos de planificación estratégica transfronteriza, que proporcione a los responsables políticos transfronterizos ejemplos en los que inspirarse y facilite el aprendizaje entre iguales;
- Organizar sesiones de formación periódicas o intercambios entre homólogos centrados en la planificación estratégica del desarrollo transfronterizo;
- Integrar una caja de herramientas de planificación estratégica transfronteriza en la Plataforma de Aprendizaje Interreg. La caja de herramientas podría incluir material de formación en línea y directrices de planificación estratégica sobre la consulta a las partes interesadas, por ejemplo.

- Adaptar el reglamento de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) para animar a las AECT a adoptar documentos de planificación del desarrollo a medio y largo plazo.
- Hacer de la adopción de una estrategia de desarrollo organizativo un requisito previo para que los órganos de gobierno transfronterizos puedan acceder a la financiación de Interreg.

Para aumentar el potencial de las estrategias de desarrollo adoptadas por los gobiernos locales y regionales de las regiones fronterizas para abordar eficazmente los retos transfronterizos, los responsables políticos podrían considerar:

- Adoptar marcos de planificación espacial y territorial que fomenten, o incluso exijan, la consulta con agentes públicos y no gubernamentales específicos a través de las fronteras durante el diseño de la estrategia, garantizando que se reflejen las necesidades, prioridades, capacidades y conocimientos de las partes interesadas pertinentes, y que las prioridades se alineen siempre que sea posible.

Para ayudar a los órganos de gobernanza transfronteriza a tomar decisiones basadas en datos empíricos sobre el tipo de medidas que deben aplicarse para abordar las necesidades fronterizas, los responsables políticos nacionales y regionales podrían considerar:

- Establecer mecanismos de coordinación en los que los órganos de gobernanza transfronterizos puedan intercambiar información sobre retos y mostrar prácticas innovadoras que puedan ser ampliadas o adaptadas por otros órganos de gobernanza.
- Realización de encuestas periódicas para evaluar los resultados de la cooperación transfronteriza, como la recopilación de información sobre la concienciación pública y la satisfacción con la prestación de servicios transfronterizos, así como la confianza en las comunidades vecinas.

Fuente: Elaboración propia.

Diseño de documentos de planificación estratégica

Los enfoques tradicionales de planificación del desarrollo regional pueden no ser adecuados para las regiones transfronterizas debido a las complejidades y dinámicas únicas de la cooperación transfronteriza, como la ausencia de normativas u otras directrices para la planificación estratégica transfronteriza. Entre los retos comunes a los que se enfrentan los organismos de gobernanza transfronteriza para lograr una planificación estratégica eficaz se incluyen la participación de las partes interesadas pertinentes durante la fase de diseño, la clarificación de las funciones y los recursos de ejecución y el establecimiento de marcos exhaustivos para el seguimiento y la evaluación. Abordar estos retos puede ayudar a traducir los objetivos estratégicos en acciones concretas, realizar un seguimiento de los avances y, en última instancia, contribuir a satisfacer las necesidades transfronterizas específicas.

Ventajas y retos de la planificación estratégica del desarrollo transfronterizo

Una planificación estratégica de calidad puede contribuir a una cooperación transfronteriza más eficaz de varias maneras. En primer lugar, puede proporcionar una hoja de ruta para la acción conjunta articulando objetivos y prioridades claros para la región transfronteriza. En segundo lugar, puede orientar la movilización y asignación de recursos financieros, humanos y materiales para alcanzar los objetivos comunes. En tercer lugar, constituye la base para medir los resultados mediante ejercicios de seguimiento y evaluación y permite a las partes interesadas exigir responsabilidades a los órganos de gobernanza transfronteriza. En cuarto lugar, puede crear un punto de referencia para el compromiso, la asociación y la inversión, proporcionando un marco común y unos objetivos compartidos en torno a los cuales puedan agruparse los distintos grupos. Por último, puede orientar la comunicación con las partes interesadas de la región transfronteriza, aclarando los objetivos de la cooperación transfronteriza y el modo en que dicha cooperación puede resultarles útil. Por ejemplo, el material de comunicación puede ilustrar cómo una estrategia transfronteriza responde a las necesidades expresadas por los residentes y las empresas.

Por lo general, se entiende que la planificación estratégica incluye tres etapas básicas (recuadro 3.2), desde la realización de una evaluación y el establecimiento de la visión de desarrollo hasta la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

Cuadro 3.2. Etapas del ciclo de planificación estratégica

El ciclo de planificación estratégica refleja un enfoque integral para desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar estrategias, políticas, planes y otras iniciativas. Seguir las tres etapas ilustradas en la figura 3.1 puede ayudar a los responsables políticos a garantizar que los documentos de planificación estratégica estén bien diseñados, se ejecuten con eficiencia y eficacia, se supervisen periódicamente para identificar los avances y mejorar la aplicación, y se evalúen para determinar los resultados.

Fase 1. Evaluación y diseño

Esta consiste en evaluar la situación actual del desarrollo mediante la recopilación y el análisis de datos sobre una amplia gama de indicadores pertinentes. La evaluación permite a los responsables políticos detectar tendencias e identificar carencias y prioridades de desarrollo, sobre cuya base pueden definirse una visión, unos objetivos y unas prioridades claros y estratégicos a largo plazo. Por último, esta fase suele consistir en definir cómo y con qué recursos y partes interesadas se aplicará, supervisará y evaluará la estrategia.

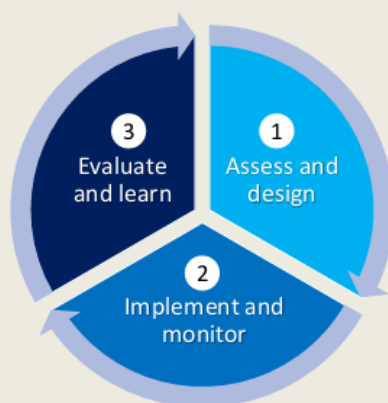
Fase 2. Aplicación y seguimiento

En esta fase tiene lugar la aplicación práctica del documento de planificación estratégica. Se movilizan recursos, se adquieren bienes y servicios y se llevan a cabo las acciones previstas. Una aplicación eficaz implica coordinar a las partes interesadas, gestionar los recursos con eficacia y mantener la flexibilidad para adaptarse a los retos imprevistos. Esta etapa también implica un seguimiento continuo para identificar los avances y abordar los retos con prontitud.

Etapa 3. Evaluación y aprendizaje

Esta etapa implica la evaluación, realizada a intervalos específicos (por ejemplo, intermedia y ex post) para valorar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones llevadas a cabo. También implica documentar los resultados de la evaluación y compartirlos con las partes interesadas, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas. Por último, en esta fase los resultados de la evaluación se utilizan para mejorar la planificación futura, cerrando el ciclo de retroalimentación y fomentando la mejora continua.

Figura 3.1. Ciclo de planificación estratégica



Fuente: Elaboración propia a partir de (OCDE, 2024^[1]; OCDE, 2021^[2]; OCDE, 2022^[3]).

No existe un formato único ni el mejor para la planificación estratégica del desarrollo transfronterizo. Más bien, los responsables políticos transfronterizos pueden adoptar diferentes formatos, entre los que se incluyen los siguientes:

- **Una visión de desarrollo transfronterizo de alto nivel** que esboce los objetivos a largo plazo para la región, ofreciendo un marco flexible en el que los agentes públicos y no gubernamentales puedan basarse, sin ser prescriptivos sobre las acciones concretas que deben emprender.
- **Una estrategia de desarrollo para el organismo de cooperación transfronteriza** que establezca objetivos organizativos, especifique acciones para el organismo de cooperación y sus socios, incluya un marco de medición del rendimiento e identifique fuentes de financiación.
- **Una estrategia de desarrollo transfronterizo global e integrada** que detalle una visión del desarrollo, establezca objetivos y prioridades e incluya un sólido plan de ejecución, así como un marco de seguimiento y evaluación.
- **Un plan de desarrollo espacial transfronterizo** que pueda orientar el uso del suelo, las infraestructuras y las iniciativas medioambientales a ambos lados de la , promoviendo un desarrollo espacial cohesionado y un crecimiento sostenible.

La planificación estratégica de la cooperación transfronteriza también puede implicar la integración de una perspectiva transfronteriza en los documentos de planificación existentes (por ejemplo, estrategias de desarrollo nacionales, regionales o municipales, planes u otros documentos pertinentes).

El formato de planificación estratégica que ofrezca más valor a la región transfronteriza y a los socios cooperantes depende de al menos dos factores. En primer lugar, la existencia de diferentes planes de desarrollo nacionales, regionales y locales que puedan estar ya en marcha a ambos lados de la frontera puede afectar a la toma de decisiones sobre la adopción o no de una estrategia de desarrollo transfronterizo. Por ejemplo, si los planes existentes ya abordan los retos transfronterizos, el diseño y la aplicación de una estrategia específica para el desarrollo de la región transfronteriza podrían resultar redundantes e innecesarios. En segundo lugar, los organismos de gobernanza transfronteriza, al igual que muchas otras entidades públicas, suelen disponer de recursos humanos y financieros muy limitados para apoyar los esfuerzos de planificación estratégica global (OCDE, 2023^[4]). Esto puede obstaculizar su capacidad para liderar el diseño y la aplicación de documentos de planificación transfronteriza integrada y, en su lugar, exigir la adopción de otro formato (por ejemplo, visión de desarrollo de alto nivel, estrategia de desarrollo organizativo), cuya elaboración y aplicación puede exigir menos recursos humanos.

A la hora de plantearse qué formato de planificación estratégica del desarrollo transfronterizo adoptar, los responsables políticos deben definir también su enfoque del codesarrollo (recuadro 3.3). Hay dos formas de concebir el codesarrollo en el contexto de la cooperación transfronteriza: i) como un enfoque específico y flexible centrado en el diseño y la aplicación de iniciativas concretas por parte de los agentes de ambos lados de la frontera; y ii) como un enfoque global que concibe una región transfronteriza como un espacio compartido que debe desarrollarse mediante esfuerzos conjuntos. Estas dos interpretaciones son complementarias, ya que el selectivo proporciona orientaciones prácticas para diseñar y aplicar objetivos estratégicos más amplios y abordar los retos inmediatos.

Cuadro 3.3. Dos enfoques del codesarrollo en la cooperación transfronteriza

Desarrollo conjunto de iniciativas transfronterizas específicas

El primer enfoque hace hincapié en el diseño, la aplicación y la evaluación conjuntos de documentos de planificación transfronteriza, proyectos específicos e iniciativas. Hace hincapié en procesos de planificación estratégica inclusivos y colaborativos, centrados en áreas específicas de cooperación transfronteriza. Este enfoque fomenta la apropiación y la responsabilidad compartidas de los documentos y proyectos estratégicos, garantizando que

se adapten a las realidades del contexto transfronterizo. Puede fomentar soluciones adaptables, específicas y dirigidas a nivel local para los retos locales (por ejemplo, opciones limitadas de transporte público transfronterizo).

Codesarrollo de una región transfronteriza

El segundo enfoque del codesarrollo trata la región transfronteriza como una entidad única. El objetivo es abordar los retos sistémicos mediante una visión compartida y esfuerzos coordinados a largo plazo en beneficio mutuo de toda la región. Este planteamiento se ajusta a la adopción de estrategias globales e integradas que fijen objetivos claros y asignen responsabilidades de forma eficaz. Requiere un compromiso a largo plazo de las partes interesadas para abordar los retos regionales (por ejemplo, los relacionados con el transporte público o la gestión medioambiental). El codesarrollo también puede implicar que un país financie proyectos en otro, partiendo de la premisa de que las inversiones específicas que se realicen al otro lado de la frontera pueden beneficiar a toda la región. Por ejemplo, en virtud de un acuerdo marco con Francia sobre transporte transfronterizo, Luxemburgo ha invertido más de 200 millones de euros para mejorar la conectividad ferroviaria entre ambos países. Esta inversión facilita los desplazamientos diarios de miles de trabajadores, reduce la congestión del tráfico a ambos lados de la frontera franco-luxemburguesa y apoya así el desarrollo socioeconómico de toda la región transfronteriza.

Este segundo enfoque del codesarrollo es especialmente pertinente para las zonas funcionales transfronterizas. Se trata de zonas fronterizas caracterizadas por relaciones funcionales, redes cooperativas de partes interesadas y mecanismos de gobernanza destinados a resolver problemas comunes. En la Unión Europea (UE), varias regiones transfronterizas (por ejemplo, Alzette Belval, a lo largo de la frontera franco-luxemburguesa) han sido designadas zonas funcionales, donde un órgano de gobernanza transfronteriza gestiona y distribuye fondos de la UE para apoyar proyectos locales transfronterizos.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Interreg Gran Región, 2024^[6]; Jakubowski et al., 2020^[6]; Gobierno de Luxemburgo, 2023^[7]).

Las regiones transfronterizas utilizan una amplia gama de formatos de planificación estratégica para orientar sus operaciones conjuntas.

Existen pocas normativas formales sobre planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo. En consecuencia, los formatos de planificación utilizados por los organismos de gobernanza transfronteriza tienden a variar sustancialmente. Algunas regiones han puesto en marcha una estrategia integrada de desarrollo transfronterizo, mientras que otras sólo cuentan con un plan de desarrollo organizativo. Otras regiones se basan únicamente en la planificación por proyectos. En la siguiente sección se analizan las ventajas y los retos asociados a cada una de estas , aportando ejemplos de distintos organismos de gobernanza transfronteriza.

Adoptar una estrategia integrada para orientar el desarrollo de una región transfronteriza

La adopción de una estrategia global a largo plazo para toda la región transfronteriza puede añadir valor a la cooperación transfronteriza. Idealmente basada en una visión a largo plazo y en objetivos ambiciosos para el futuro de una región transfronteriza, dicha estrategia puede actuar como ancla para movilizar el interés político y público en la cooperación transfronteriza. También puede servir como punto de referencia para los documentos de planificación regional y local.

Sin embargo, este tipo de enfoque también plantea algunos retos, ya que deben darse ciertas condiciones para que sea eficaz. Entre ellas figuran demanda clara de las autoridades competentes para desarrollar este tipo de estrategia; claridad sobre quién debe apoyar su aplicación; y la disponibilidad de recursos suficientes para orientar su diseño y ejecución. Además, el carácter amplio de las estrategias integradas significa que pueden solaparse con otros planes nacionales, regionales o locales, lo que podría duplicar los esfuerzos de planificación. Sin mecanismos de coordinación sólidos, esta redundancia puede implicar que las partes interesadas no aprovechen las sinergias o compitan por recursos financieros similares.

Además, las estrategias transfronterizas integradas pueden ser difíciles de conseguir. Los organismos de gobernanza transfronteriza, como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), no suelen disponer de los recursos humanos y financieros ni de las competencias necesarias para dirigir la aplicación y coordinación de tales estrategias. Por otra parte, los agentes públicos pueden inclinarse a dar prioridad a la aplicación de sus propios documentos de planificación (por ejemplo, planes de desarrollo regionales o municipales) frente a la de una estrategia transfronteriza integrada, debido a los requisitos legislativos o reglamentarios que obligan a la aplicación de dichos planes de los que pueden tener que rendir cuentas ante los consejos regionales o locales.

Además, el desarrollo de estrategias transfronterizas integradas puede requerir muchos recursos. Su alcance temático y territorial, potencialmente amplio, requiere un amplio compromiso y consultas con un amplio abanico de agentes públicos y no gubernamentales para recabar sus aportaciones (por ejemplo, en relación con las prioridades) y generar la apropiación tanto de la aplicación como de los resultados. Este proceso puede llevar mucho tiempo y ser costoso, lo que puede suponer una carga excesiva para los organismos de gobernanza transfronteriza con recursos limitados.

La Estrategia Transfronteriza 2030 adoptada por la AECT Río Miño (Portugal y España) ilustra algunos de los beneficios y retos asociados a la adopción de una estrategia integrada para el desarrollo de la región transfronteriza (Recuadro 3.4). La Estrategia Transfronteriza Río Miño 2030 ha orientado a los socios de AECT en relación con las prioridades transfronterizas. Por ejemplo, las entrevistas indicaron que la estrategia ha sido utilizada por los municipios de la región transfronteriza para informar el diseño de sus propios planes y proyectos de cooperación transfronteriza (OCDE, 2023^[8]).

Cuadro 3.4. Estrategia transfronteriza 2030 para la región transfronteriza del Río Miño

Tras su creación en 2018, la AECT Río Miño se propuso elaborar una estrategia de desarrollo integrada y a largo plazo para la región transfronteriza. El documento se elaboró con el apoyo técnico del Centro de Estudios Euroregionales (CEER)¹, y se aprobó en 2019.

A partir de un sólido diagnóstico de las principales tendencias y desafíos del desarrollo socioeconómico y demográfico, la estrategia identificó cinco ejes estratégicos para orientar el desarrollo de la región transfronteriza del Río Miño: i) programas conjuntos de gobernanza y servicios; ii) turismo sostenible y responsable; iii) cultura transfronteriza; iv) movilidad sostenible; y v) economía innovadora y sostenibilidad. Para cada uno de estos ejes, la estrategia también identificaba objetivos estratégicos y grandes líneas de actuación.

La forma en que se elaboró la estrategia refleja el énfasis de la AECT en el desarrollo conjunto. Además del importante apoyo técnico prestado por el CEER al proceso de redacción, la estrategia fue también el resultado de una amplia consulta de la AECT con agentes públicos y no gubernamentales sobre una versión preliminar. El proceso de consulta incluyó varias reuniones con agentes locales, regionales y de la UE para debatir los retos y prioridades regionales, dos foros transfronterizos con más de 70 agentes de la sociedad civil y no gubernamentales, y una encuesta en línea para los residentes de la región transfronteriza en su sitio web.

Fuente: Elaboración propia a partir de (AECT Rio Minho, 2019^[9]).

Sin embargo, la AECT y sus socios dudan de que la estrategia pueda aplicarse. Por ejemplo, la AECT no tiene las competencias necesarias para llevar a cabo la mayoría de las acciones descritas en la estrategia. Además, la estrategia no identifica los recursos humanos y financieros necesarios para alcanzar sus objetivos. Tampoco especifica si la AECT se coordinará con otras partes interesadas (por ejemplo, municipios, agentes no gubernamentales) para orientar la aplicación de la estrategia, ni cómo lo hará (AECT Río Miño, 2019^[9]).

Adoptar una estrategia de desarrollo organizativo

Una estrategia de desarrollo organizativo sirve de hoja de ruta operativa para las entidades que gestionan y operan el órgano de gobernanza transfronteriza y, como tal, puede ofrecer una serie de ventajas. En primer lugar, puede ayudar a los órganos de gobernanza transfronteriza a centrarse y definir prioridades claras para la acción transfronteriza que coincidan con las ambiciones de los miembros fundadores. En segundo lugar, puede ayudar a los órganos de gobernanza transfronteriza a determinar, ex ante, los recursos humanos y financieros necesarios para apoyar el desarrollo transfronterizo. En tercer lugar, puede ayudar a los miembros a determinar cómo beneficiará la estrategia a las comunidades de la región y a evaluar si la organización dispone ya de las competencias y los recursos necesarios. En cuarto lugar, puede establecer una rendición de cuentas clara para el órgano de gobierno transfronterizo y sus socios en el avance de las actividades transfronterizas mediante la clarificación de tareas y responsabilidades. Por último, puede proporcionar a los miembros y a las partes interesadas externas una idea clara de lo que pueden esperar del órgano de gobernanza transfronteriza a corto y largo plazo.

La experiencia del Hospital AECT Cerdanya (Francia y Cataluña, España) ayuda a ilustrar los beneficios potenciales de una estrategia de desarrollo organizativo. El Plan Estratégico 2023 de la AECT Hospital de Cerdanya proporciona una hoja de ruta para la acción transfronteriza al presentar información básica sobre el hospital (por ejemplo, miembros, misión), ofrecer una evaluación de alto nivel de los retos y las oportunidades e identificar las acciones que deben llevarse a cabo a corto y medio plazo. Además, el plan explica por qué el hospital funciona como lo hace, esboza sus objetivos generales y detalla cómo planea seguir alcanzando una serie de objetivos específicos (AECT Hospital de Cerdanya, 2023_[10]). De este modo, el plan sirve a tres grupos distintos:

1. **La comunidad transfronteriza** a la que sirve el hospital, proporcionando información básica sobre el funcionamiento del hospital y los servicios sanitarios que ofrece a los residentes transfronterizos;
2. **El sector sanitario regional en general**, destacando las asociaciones con distintas instituciones para prestar una serie de servicios sanitarios e identificando objetivos específicos que requieran la cooperación con proveedores sanitarios públicos y privados de la región;
3. **El personal de la AECT**, ofreciendo claridad sobre los objetivos estratégicos del hospital y esbozando las medidas que debe adoptar para alcanzarlos.

La naturaleza específica de una estrategia de desarrollo organizativo, aunque útil como hoja de ruta organizativa, también tiene limitaciones, ya que puede pasar por alto prioridades de desarrollo regional que requieren un compromiso y una integración más amplios. Sin una visión ambiciosa y a largo plazo del desarrollo transfronterizo, las estrategias de desarrollo organizativo pueden tener dificultades para inspirar y movilizar el apoyo de las partes interesadas.

Los órganos de gobernanza transfronterizos que se han creado recientemente pueden encontrarse con dificultades para decidir qué tipo de formato estratégico adoptar: una estrategia organizativa o una estrategia regional integrada. La AECT Nemunas-Niemen (Lituania y Polonia) está estudiando estas cuestiones. Creada en 2023, esta AECT está evaluando qué tipo de documento de planificación estratégica adoptar, ya que los socios fundadores tienen opiniones divergentes sobre qué tipo de estrategia añadiría más valor a la AECT y a la región transfronteriza (OCDE, 2023_[4]). Mientras que los socios polacos tienden a favorecer el desarrollo de una estrategia transfronteriza integrada a largo plazo, el socio lituano, el municipio de la ciudad de Alytus, considera más valioso diseñar una estrategia de desarrollo organizativo, o una combinación de ambos tipos de documentos (OCDE, 2023_[4]). Esto refleja el hecho de que los socios polacos ven un plan estratégico como una oportunidad para esbozar objetivos amplios para el desarrollo de la región transfronteriza que muchos actores públicos y no gubernamentales podrían respaldar. Los socios lituanos, sin embargo, consideran que el diseño de un documento de planificación estratégica es una oportunidad para aportar claridad sobre lo que la AECT como organización debe aspirar a conseguir y con qué recursos (OCDE, 2023_[4]).

Afortunadamente, una estrategia organizativa y una estrategia integrada de desarrollo regional no se excluyen mutuamente, y ha habido intentos de integrarlas en un solo documento, como se observa en el planteamiento adoptado por la AECT Alzette Belval. Su estrategia de siete años (recuadro 3.5) incluye una serie de objetivos para el desarrollo transversal de la región.

región fronteriza, combinando eficazmente elementos de un plan de desarrollo organizativo con aspectos de una estrategia integrada para la región transfronteriza (AECT Alzette Belval, 2021^[11]).

Cuadro 3.5. Esfuerzos de planificación estratégica de la AECT Alzette Belval

La AECT Alzette Belval ha aprobado hasta la fecha tres estrategias transfronterizas, la última de las cuales tiene objetivos estratégicos que abarcan siete áreas: asistencia sanitaria, movilidad, "vivir juntos", desarrollo sostenible, desarrollo espacial, cooperación educativa y cooperación entre Francia y Luxemburgo en sentido más amplio. Aunque las áreas de interés de la tercera estrategia de la AECT son muy similares a las de las dos primeras, su enfoque de la planificación estratégica ha evolucionado de manera importante:

1. **Enfoque territorial:** Mientras que las dos primeras estrategias fomentaban la ejecución de proyectos dirigidos a los 13 municipios de la AECT, la estrategia actual también propone la ejecución de proyectos a un solo lado de la frontera que podrían tener efectos indirectos positivos para toda la aglomeración transfronteriza.
2. **Periodo de aplicación:** La primera estrategia sólo abarcaba dos años, con el fin de permitir un examen y una revisión rápidos. La estrategia actual abarca un periodo de siete años que coincide con el periodo de programación de Interreg (2021-2027). Este marco temporal ampliado ha ayudado a la AECT a obtener el reconocimiento como zona funcional en el marco del Programa Interreg IV Gran Región. Como tal, ahora gestiona un importante fondo de la UE para apoyar proyectos locales transfronterizos.
3. **Marco de seguimiento y evaluación:** Desde la segunda estrategia, la AECT incluye un marco de resultados básico que especifica los indicadores de resultados y los valores de referencia (es decir, lo conseguido durante el anterior periodo de planificación estratégica).

Fuente: Elaboración propia a partir de (OCDE, 2023^[12]; AECT Alzette Belval, 2021^[11]; AECT Alzette Belval, 2017^[13]; AECT Alzette Belval, 2017^[13]; OCDE, 2023^[14]; OCDE, 2024^[14]).

Adopción de documentos de planificación por temas o proyectos

En lugar de adoptar una estrategia integrada para el desarrollo de la región transfronteriza o un plan de desarrollo organizativo, algunas regiones transfronterizas recurren a documentos de planificación temáticos o basados en proyectos. Esta práctica ofrece al menos tres ventajas. En primer lugar, puede ayudar a los órganos de gobierno y a sus socios a concentrar los fondos, la experiencia y los esfuerzos en cuestiones o áreas específicas que sean más críticas en un momento dado. Este enfoque específico puede conducir a una resolución de problemas más eficaz y a resultados potencialmente más rápidos en comparación con estrategias más amplias y menos específicas. En segundo lugar, la adopción de este tipo de documentos de planificación puede fomentar la participación de las partes interesadas al centrarse en temas o proyectos específicos para los que existe una demanda clara por parte de los agentes públicos o no gubernamentales. En tercer lugar, puede permitir un compromiso significativo con grupos o comunidades específicos que, de otro modo, podrían pasarse por alto en procesos de planificación más amplios y exhaustivos.

Sin una visión unificadora -ya sea para la región transfronteriza en su conjunto o para el órgano de gobernanza transfronteriza-, la adopción de múltiples documentos temáticos podría crear esfuerzos fragmentados y/o incoherentes. Por ejemplo, las distintas partes interesadas pueden perseguir proyectos que no estén alineados o no sean complementarios en cuanto a los objetivos transfronterizos, lo que en última instancia debilitaría los resultados globales de la cooperación transfronteriza. Además, la asignación de recursos puede resultar difícil sin prioridades claras, y existe el riesgo de descuidar partes de la misión de la organización que no están cubiertas por documentos de planificación temáticos o basados en proyectos ad hoc.

Estos retos surgieron con la creación de la AECT Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai (Bélgica y Francia). Aunque la organización ha elaborado varios documentos temáticos que informan sus actuaciones en

sectores específicos (por ejemplo, movilidad, medio ambiente), no cuenta actualmente con una estrategia integrada de desarrollo transfronterizo ni con un plan de desarrollo organizativo que establezca objetivos claros para orientar su actuación transfronteriza, ni con líneas de actuación y recursos organizativos que puedan apoyar la ejecución, el seguimiento y la evaluación (OCDE, 2024_[14]). Así pues, la misión general de la organización, así como la responsabilidad de los agentes pertinentes en el apoyo a las distintas actividades transfronterizas, no siempre están claras. Aclarar estos elementos podría proporcionar un marco más estructurado para las actividades de los órganos de gobernanza transfronteriza y ayudar a sus miembros a comprender mejor el valor añadido que la organización puede aportarles.

Retos comunes para el diseño de documentos de planificación transfronteriza

La calidad de los documentos de planificación estratégica afecta directamente al modo en que los socios transfronterizos pueden abordar las necesidades y oportunidades compartidas. Los documentos de alta calidad deben reflejar las necesidades y prioridades reales, fijar objetivos claros y ambiciosos (pero realistas), establecer metas e indicadores mensurables para hacer un seguimiento de los avances y presentarse en un formato que facilite su comprensión y asimilación por parte de los responsables de la toma de decisiones y la ejecución. Un análisis de los distintos documentos de planificación estratégica adoptados por los órganos de gobernanza transfronteriza pone de relieve algunas limitaciones comunes en la forma en que están diseñados. Entre los problemas concretos cabe citar las dificultades para implicar a las principales partes interesadas, la falta de claridad en la aplicación y la escasa orientación en materia de seguimiento y evaluación.

Colaboración con los agentes pertinentes en una fase temprana del proceso de diseño de la estrategia

La participación de un amplio abanico de partes interesadas desde el inicio del proceso de planificación, aunque puede suponer un reto, tiene ventajas a largo plazo. En primer lugar, puede ayudar a garantizar que las necesidades y prioridades de los agentes públicos y no gubernamentales se reflejen con mayor precisión en el documento de planificación estratégica. Trabajar con funcionarios y otros agentes que serán responsables de la aplicación de la estrategia también puede ayudar a que el diseño de los objetivos y las acciones propuestas sea más realista. Además, un compromiso sólido de las partes interesadas puede ayudar a fomentar la apropiación de los objetivos estratégicos y reforzar el respaldo político y no gubernamental para una aplicación satisfactoria. Por último, al ofrecer a los distintos grupos de partes interesadas la oportunidad de debatir e intercambiar puntos de vista sobre las prioridades de desarrollo transfronterizas, los procesos de implicación pueden permitir a los diversos grupos identificar objetivos compartidos y alinear esfuerzos de forma más eficaz.

Sin embargo, lograr la participación efectiva de un amplio abanico de partes interesadas puede resultar complicado. La disponibilidad limitada de recursos humanos o financieros para llevar a cabo actividades de participación, como la organización de grupos de discusión o la difusión de encuestas, puede obstaculizar la capacidad de un órgano de gobernanza transfronteriza para recabar aportaciones diversas. Además, el interés de las partes interesadas por participar puede ser limitado, sobre todo si ya han participado en iniciativas de planificación similares en varias ocasiones, lo que puede provocar fatiga y reticencia a dedicar más tiempo o recursos. Otro reto es el riesgo de una participación desequilibrada, en la que determinados actores dominan el proceso, lo que conduce a una información que no refleja plenamente las necesidades o prioridades de la comunidad en general o de los sectores pertinentes, o en la que la información proporcionada puede no ser fundamental para el diseño de una estrategia transfronteriza eficaz.

Los órganos de gobernanza transfronteriza de las regiones piloto suelen colaborar con un amplio abanico de partes interesadas durante el diseño de los documentos de planificación estratégica, haciendo especial hincapié en las consultas sólidas con sus miembros (por ejemplo, gobiernos locales y regionales) y el mundo académico. Por ejemplo, en la Eurometrópolis, el grupo de trabajo del Parque Azul -compuesto por representantes electos, agentes no gubernamentales y personal técnico- ayudó a redactar el folleto de planificación del Parque Azul (Recuadro 3.6) (OCDE, 2023_[4]).

Cuadro 3.6. Co-desarrollo del Parque Azul del folleto Eurometropolis

En 2018, la Eurometrópolis Lille-Kortrijk Tournai elaboró el folleto Parque Azul de la Eurometrópolis. Actualmente es el documento de planificación estratégica más elaborado de la organización. El folleto representa una declaración de visión transfronteriza relacionada con la iniciativa Parque Azul de la AECT, una iniciativa transfronteriza y multidisciplinar centrada en las vías navegables de la región. Fue elaborado por uno de los grupos de trabajo de la AECT.

El folleto identifica a los 14 miembros fundadores de la AECT como actores clave responsables de apoyar el desarrollo del Parque Azul. Se centra en la naturaleza estratégica del Parque Azul en su capacidad para promover un espacio compartido definido por sus numerosas vías navegables, conectar comunidades y ofrecer oportunidades para el ocio, la cultura, el turismo y el desarrollo económico sostenible. El folleto es una importante herramienta de comunicación que puede ayudar a defender y articular los beneficios de la cooperación transfronteriza dentro de la región, y también a movilizar a las partes interesadas para que apoyen la acción transfronteriza.

El folleto Parque Azul y las actividades relacionadas con él son el resultado del énfasis de la AECT en el codesarrollo. El grupo de trabajo de Blue Park, compuesto por representantes elegidos de la Asamblea General de la AECT, agentes no gubernamentales y personal técnico, ayudó a redactar el folleto y apoya la identificación y organización de actividades concretas. La AECT también ha organizado talleres con investigadores de enseñanza superior y otros expertos sectoriales para identificar iniciativas concretas que puedan garantizar aún más que el proyecto Parque Azul apoye el bienestar de los residentes transfronterizos. Estas prácticas de codesarrollo han contribuido a que el proyecto Blue Park sea coherente con las prioridades locales, lo que es importante para ganar interés y apoyo público. Además, han ayudado a la AECT a movilizar contribuciones locales -tanto en términos de financiación como de compromiso comunitario- y a garantizar el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai, 2022^[15]; OCDE, 2023^[14]; Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai, 2018^[16]).

A pesar de la fuerte implicación de sus miembros y del mundo académico, algunos organismos transfronterizos han tenido dificultades para implicar a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos a título individual. Por ejemplo, la AECT Alzette Belval tuvo dificultades para conseguir aportaciones sustanciales de las organizaciones comunitarias y los ciudadanos durante el diseño de sus estrategias (OCDE, 2023^[12]). Esto significa que las estrategias han sido diseñadas principalmente por el equipo técnico y los miembros fundadores de la AECT. La falta de aportaciones de agentes no gubernamentales puede limitar la capacidad de respuesta de las estrategias a las necesidades de la comunidad en general y disminuir la apropiación local.

Los documentos de planificación estratégica transfronteriza deben incluir detalles sobre su aplicación

La aplicación de estrategias de desarrollo transfronterizas puede resultar más compleja y difícil que en otros tipos de regiones por varias razones. Por ejemplo, en el ciclo de la estrategia de desarrollo transfronterizo interviene una miríada de agentes y partes interesadas a ambos lados de la frontera -que pueden tener competencias y recursos diferentes y actuar dentro de marcos jurídicos y normativos distintos- o, al menos, se ven afectados por las medidas necesarias para aplicar la estrategia. Además, las estrategias pueden diseñarse sin unas perspectivas claras de financiación o financiación para su aplicación o inversión. También puede darse el caso de que no se haya asignado a ninguna institución o agente la responsabilidad -y con , la rendición de cuentas- de la aplicación. Sin rendición de cuentas y en un entorno de demandas y recursos contrapuestos, los objetivos estratégicos corren el riesgo de descender en la lista de prioridades.

Durante la fase de diseño de una estrategia de desarrollo transfronterizo, pueden tomarse varias medidas para apoyar su aplicación efectiva (OCDE, 2024^[11]). En primer lugar, establecer objetivos claros y mensurables es esencial para

proporcionar orientación y garantizar que todas las partes interesadas estén de acuerdo con los objetivos de la estrategia. Además, un enfoque colaborativo del diseño, como la participación de los principales agentes desde el principio, ayuda a garantizar que la estrategia refleje las necesidades reales y las capacidades disponibles, al tiempo que fomenta la implicación de las partes interesadas. El éxito de la aplicación dependerá también de la identificación de los agentes con las competencias y los recursos necesarios, así como de la obtención de las fuentes de financiación necesarias para alcanzarlos. Por último, determinar quién será responsable de supervisar y coordinar los esfuerzos de los distintos socios puede fomentar la responsabilidad y facilitar la ejecución de la estrategia.

A menudo, los documentos de planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo ofrecen poca claridad sobre cómo se aplicarán (OCDE, 2023^[4]). Por ejemplo, los documentos de planificación transfronteriza elaborados en las regiones piloto no suelen incluir información sobre qué agentes deben participar para apoyar la ejecución o cómo se financiará y costeará. Se trata de una omisión importante, en la medida en que corre el riesgo de limitar la responsabilidad de los agentes pertinentes a la hora de apoyar el desarrollo transfronterizo. Además, es especialmente significativa cuando los documentos de planificación estratégica esbozan objetivos y prioridades estratégicos que los órganos de gobernanza transfronteriza no pueden alcanzar por sí solos.

Este es el caso de la Estrategia Río Miño 2030, así como de los distintos Proyectos Territoriales Conjuntos de Asistencia Sanitaria desarrollados por la AECT Hospital de Cerdanya para coordinar la planificación y la prestación de asistencia sanitaria pública en la región transfronteriza de Cerdeña, en Francia y España (recuadro 3.7). Ninguno de estos documentos proporciona demasiados detalles sobre qué instituciones públicas locales, regionales y nacionales están llamadas a ayudar a cumplir los objetivos de las estrategias y/o cómo pueden contribuir (por ejemplo, aportando recursos financieros o humanos).

Cuadro 3.7. Proyectos Sanitarios Territoriales Conjuntos de la AECT Hospital de Cerdanya

La AECT Hospital de Cerdanya tiene dos objetivos principales: i) crear, explotar y gestionar un hospital transfronterizo que dé servicio a las regiones de Cerdanya y Capcir, en Francia y España; y ii) promover la coordinación de la planificación y la prestación de asistencia sanitaria en la región a través de un proyecto sanitario territorial". Desde que el hospital inició su actividad en 2014, ha desarrollado dos Proyectos Territoriales Sanitarios Conjuntos. Representan un esfuerzo de la AECT por coordinar los servicios sanitarios públicos en toda la región transfronteriza de la Cerdeña y el Capcir. La primera iteración de este, que abarca el periodo 2014-2021, proporcionó un marco para la cooperación en nueve áreas clave, incluidas la atención urgente y continuada, la salud materna y la pediatría.

En 2021, la AECT convocó a las instituciones sanitarias públicas activas en la región transfronteriza para desarrollar un nuevo Proyecto Territorial Conjunto de Asistencia Sanitaria. El nuevo proyecto se inició cuando los actores se dieron cuenta de que el primer Proyecto no se había puesto en marcha. El objetivo del segundo Proyecto ha sido redefinir los objetivos estratégicos y las áreas de mejora para responder mejor a las necesidades de la población y de los profesionales sanitarios del territorio. Se basó en elementos de una evaluación de necesidades compartida. En concreto, el actual Proyecto Territorial Conjunto de Asistencia Sanitaria identifica varias acciones prioritarias para mejorar y coordinar la prestación de asistencia sanitaria en la región:

- Permitir que distintas autoridades sanitarias de Francia y Cataluña (España) deleguen tareas la AECT Hospital para apoyar la planificación conjunta en ámbitos sanitarios específicos;
- Reforzar el compromiso y las consultas periódicas con los cargos electos y los ciudadanos, así como con los directores de las instituciones sanitarias pertinentes de la región;

- Creación de un observatorio de la asistencia sanitaria en la AECT para proporcionar y analizar datos (por ejemplo, sobre la evolución de las necesidades sanitarias y la prestación de servicios) que sirvan de base a la planificación sanitaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de (AECT Hospital de Cerdanya, 2022^[17]).

La falta de claridad en la aplicación de la estrategia presenta riesgos significativos. En primer lugar, significa que los agentes transfronterizos pueden no tener una idea clara de cómo pueden o se espera que contribuyan a alcanzar los objetivos de la estrategia (OCDE, 2023^[4]). En segundo lugar, sin una orientación clara sobre la aplicación, resulta difícil para el órgano de gobernanza transfronteriza y sus socios evaluar con precisión los recursos humanos y financieros necesarios para apoyar la aplicación de la estrategia, priorizar las acciones y garantizar la financiación necesaria. Esto puede dar lugar a una falta de preparación para apoyar eficazmente los objetivos de la estrategia.

Aunque los planes de desarrollo convencionales pueden abordar las necesidades transfronterizas, a menudo carecen de orientaciones sobre su aplicación

La falta de información sobre la aplicación no es sólo una característica de muchas estrategias desarrolladas por los órganos de gobernanza transfronteriza. También suele ser una característica de los planes de desarrollo territorial y espacial adoptados por los gobiernos locales y regionales de las regiones fronterizas. Por ejemplo, las estrategias de desarrollo adoptadas por los gobiernos locales, regionales y nacionales de la región transfronteriza franco-luxemburguesa² suelen incluir una perspectiva transfronteriza. En un práctico, las estrategias reconocen que: i) los principales retos locales o regionales se ven influidos por la dinámica transfronteriza (por ejemplo, el aumento de los trabajadores transfronterizos); y ii) para hacer frente a estos retos es necesaria una mayor cooperación transfronteriza. Además, la mayoría de los planes estratégicos identifican a los principales agentes del otro lado de la frontera (por ejemplo, el Ministerio de Vivienda y Ordenación del Territorio de Luxemburgo) que tendrían que participar para mejorar la cooperación. Su proceso de diseño de estrategias también suele incluir la consulta a los agentes de ambos lados de la . Como tales, las diferentes estrategias proporcionan una base para que los responsables políticos a nivel local, regional y nacional tengan en cuenta la dimensión transfronteriza en su trabajo (Ministerio luxemburgués de Vivienda y Ordenación del Territorio, 2022^[18]; Unión del SCoT Nord Meurthe-et-Mosellan, n.d.^[19]; SCoT du Centre Ouest Aveyron, 2024^[20]; Región Gran Este, s.f.^[21]; Ministerio luxemburgués de Economía, 2022^[22]; Ministerio luxemburgués de Vivienda y Ordenación del Territorio, 2024^[23]).

Sin embargo, las estrategias y los planes proporcionan muy poca información sobre cómo debería producirse esa cooperación reforzada o sería el éxito. Por ejemplo, algunos se limitan a pedir más consultas transfronterizas (sin planes de acción concretos) o a indicar que las iniciativas en ámbitos como la movilidad, el desarrollo económico o la educación deberían adoptar una perspectiva transfronteriza. Reconocer los retos transfronterizos sin esbozar acciones concretas, funciones de ejecución o especificar qué recursos pueden asignarse para hacer frente a los obstáculos puede dejar lagunas en la aplicación práctica de la estrategia. Esta falta de especificidad dificulta la traducción de objetivos amplios en acciones concretas y resultados mensurables.

Por último, existen retos básicos para aplicar la dimensión transfronteriza de las estrategias de desarrollo territorial. Garantizar que los agentes que operan en distintos países apoyen la aplicación es especialmente difícil debido a las variaciones en los marcos jurídicos, los procesos administrativos, las estructuras de gobernanza y la escasez de mecanismos financieros para fomentar la acción de los agentes al otro lado de la frontera (OCDE, 2023^[12]; OCDE, 2023^[4]).

Los documentos de planificación ofrecen orientaciones limitadas sobre seguimiento y evaluación

Para ayudar a los órganos de gobernanza transfronteriza y a sus socios a alcanzar sus objetivos estratégicos, es importante que los documentos de planificación que adopten incluyan objetivos e indicadores claros y especifiquen las actividades de seguimiento y evaluación que se llevarán a cabo. La inclusión de este tipo de información proporciona al órgano de gobernanza

un marco para comprobar si cumple sus objetivos. La información obtenida del seguimiento y la evaluación puede ayudar a los órganos de gobierno a cumplir tres objetivos distintos (OCDE, 2024^[11]):

- **Apoyar la toma de decisiones operativas**, aportando pruebas que ayuden a identificar retrasos o cuellos de botella en la aplicación, y ajustar en consecuencia la asignación de recursos y las estrategias de aplicación;
- **Reforzar la rendición de cuentas** en relación con el uso de los recursos, la eficacia de los procesos de gestión interna o los productos y resultados de una determinada iniciativa transfronteriza;
- **Aumentar la transparencia**, proporcionando a las partes interesadas públicas y no gubernamentales información sobre si los esfuerzos realizados por el organismo de gobernanza transfronteriza y sus socios están produciendo los resultados esperados.

El desarrollo y la utilización de un marco sólido de seguimiento y evaluación o de medición del rendimiento requiere la de varios elementos. Por ejemplo, los órganos de gobernanza transfronteriza necesitan competencias y conocimientos específicos para, por ejemplo, fijar objetivos, formular indicadores y recopilar y analizar datos cualitativos y cuantitativos para hacer un seguimiento de los resultados a lo largo del tiempo. Los órganos de gobernanza transfronteriza suelen carecer de estos recursos humanos e información, lo que puede explicar por qué sus documentos de planificación estratégica no suelen incluir orientaciones sobre seguimiento y evaluación. Esta ausencia socava su capacidad para seguir los avances, identificar y responder a los retos de la aplicación y demostrar su responsabilidad.

La falta de información sobre seguimiento y evaluación es evidente en varios de los documentos de planificación transfronteriza elaborados por las regiones transfronterizas piloto. Por ejemplo, los documentos de planificación creados por la AECT Hospital de Cerdanya (Plan Estratégico 2023) y la AECT Río Miño (Estrategia Río Miño 2030) no incluyen un marco básico de seguimiento y evaluación (con indicadores y objetivos), lo que dificulta considerablemente la capacidad de las AECT y sus socios para hacer un seguimiento de si las estrategias están ayudando realmente a cumplir los objetivos y necesidades regionales y/o de la organización.

En estos órganos de gobernanza transfronteriza se realiza cierto seguimiento, normalmente a través de informes anuales de actividad que se presentan a su órgano deliberante, como la Asamblea General. Además, se realiza un seguimiento obligatorio de los proyectos financiados por la UE. Sin embargo, en todas las regiones piloto no suele haber una evaluación sistemática del rendimiento de los órganos de gobernanza transfronteriza para determinar si se están cumpliendo los objetivos o para informar sobre los ajustes de la estrategia o las actividades asociadas. La AECT Alzette Belval destaca como ejemplo de los progresos realizados por un órgano de gobernanza transfronteriza en materia de seguimiento y evaluación. La organización ha introducido importantes mejoras en su enfoque de seguimiento y evaluación desde la aplicación de su primera estrategia en 2014. A partir de su segunda estrategia, la AECT ha incluido un marco de resultados básico que especifica indicadores de resultados y proporciona valores de referencia. Este ajuste ha ayudado a la AECT a preparar informes anuales de actividad para su Asamblea General. Además, al final del periodo de aplicación de su segunda estrategia, la AECT llevó a cabo una evaluación ejecutiva que determinó qué objetivos se habían cumplido plenamente, se habían alcanzado parcialmente o aún necesitaban atención (OCDE, 2023^[41]). Esta evaluación contribuyó al diseño de la tercera y actual estrategia de la AECT.

Retos relacionados con la accesibilidad y comparabilidad de los datos

Para apoyar una planificación estratégica sólida, los órganos de gobierno transfronterizos también necesitan tener acceso a datos locales comparables de ambos lados de la frontera. Dichos datos pueden ayudarles a i) diseñar estrategias que reflejen las necesidades reales de la región y ii) realizar un seguimiento de los avances a lo largo del tiempo. Sin embargo, en muchas regiones transfronterizas existe una importante falta de datos comparables, lo que puede obstaculizar el desarrollo de estrategias bien fundamentadas y la capacidad de supervisar su eficacia.

A menudo, la frecuencia de recopilación y publicación de datos varía de un país a otro. También puede haber diferencias en los métodos de recopilación de datos, y los datos publicados en distintas plataformas pueden ser difíciles de encontrar (OCDE, 2023^[41]). La escasez de datos comparables afecta a la planificación estratégica al menos de dos maneras, entre ellas i) complicando la identificación de necesidades y prioridades estratégicas y ii) obstaculizando los esfuerzos por establecer objetivos de desarrollo.

Abordar la escasez de datos transfronterizos comparables es una prioridad de muchos órganos de gobierno transfronterizos, entre ellos la AECT Nemunas-Niemen y la AECT Hospital de Cerdanya (OCDE, 2023^[41]). Ambas expresaron su deseo de crear un observatorio transfronterizo. Pueden inspirarse en el observatorio transfronterizo creado por la AECT Río Miño. Este observatorio, puesto en marcha en 2022, se estableció con el apoyo de investigadores académicos de Galicia y del norte de Portugal. La plataforma incluye 320 indicadores a nivel municipal que abarcan diez áreas temáticas y proporcionan estadísticas que pueden ayudar a los responsables políticos a comprender mejor el contexto transfronterizo, identificar los principales retos y desarrollar respuestas específicas (OCDE, 2023^[41]).

Consideraciones para los responsables políticos subnacionales que elaboran documentos de planificación estratégica transfronteriza

Independientemente del tipo de documento de planificación transfronteriza que finalmente se , los responsables políticos deben tener en cuenta varias consideraciones, con el fin de garantizar que el documento sea práctico para los órganos de gobernanza transfronteriza y sus miembros, y que pueda aplicarse y supervisarse eficazmente. Entre ellas se incluyen:

- Identificar las tendencias, lagunas y prioridades clave para establecer una visión clara y estratégica a largo plazo, junto con objetivos y prioridades específicos;
- Alinear el documento de planificación estratégica transfronteriza con los planes locales, regionales y nacionales existentes puede ayudar a identificar y aprovechar las sinergias;
- Incluir un plan de implementación que aclare qué actores pueden apoyar la implementación y los tipos de contribuciones que podrían ofrecer (apoyo financiero o en especie) puede ayudar a convertir los objetivos compartidos en acciones tangibles;
- Esbozar las posibles fuentes de financiación puede ayudar a garantizar que las medidas propuestas cuenten con el respaldo financiero necesario;
- Establecer un marco de seguimiento y evaluación puede ayudar a los responsables políticos a seguir los avances y hacer los ajustes necesarios.

Por último, los documentos de planificación estratégica deben presentarse en un lenguaje claro y accesible para facilitar su asimilación por las partes interesadas pertinentes, incluidos los funcionarios locales y regionales recién elegidos. Los documentos excesivamente detallados y complejos pueden abrumar al público destinatario y dificultar la adopción de medidas. Esto es especialmente cierto en el contexto de la planificación transfronteriza, en el que muchas partes interesadas pueden no estar muy versadas en los retos del desarrollo transfronterizo o en las iniciativas de gobernanza diseñadas para abordarlos. En este contexto, la claridad y la brevedad son especialmente importantes para garantizar que las estrategias sean aceptadas por los agentes públicos y no gubernamentales pertinentes y se apliquen eficazmente.

Para ser útil tanto a políticos como a funcionarios y agentes no gubernamentales, la AECT Alzette Belval ha elaborado documentos estratégicos sucintos (su estrategia actual sólo tiene 35 páginas). Incluyen una breve presentación de la región transfronteriza y cifras de fácil comprensión para facilitar su asimilación. Esto hace que las estrategias de la AECT sean mucho más concisas y accesibles que las típicas estrategias de desarrollo regional, que a veces incluyen varios cientos de páginas de lenguaje muy técnico (Ministerio luxemburgués de Energía y Ordenación del Territorio/ECAU, 2022^[24]).

Cómo pueden apoyar la planificación transfronteriza los responsables políticos regionales, nacionales y de la UE

También hay acciones que los gobiernos nacionales y regionales pueden emprender para apoyar el diseño, la aplicación y el seguimiento y evaluación de los documentos de planificación transfronteriza. Por ejemplo, los gobiernos nacionales y regionales podrían evaluar la necesidad de ajustar las normativas de planificación para facilitar la colaboración transfronteriza. Por ejemplo, los marcos de planificación espacial y territorial podrían fomentar o incluso exigir la consulta con determinados agentes públicos y no gubernamentales transfronterizos a la hora de diseñar estrategias.

Además de la consulta, otra medida podría ser la creación de comités transfronterizos de supervisión o asesoramiento para apoyar el diseño de estrategias de desarrollo transfronterizas. Los gobiernos podrían fomentar u ordenar la formación de estos organismos para supervisar la coordinación, garantizar el cumplimiento de los requisitos de consulta y fomentar el diálogo permanente entre los organismos gubernamentales de ambos lados de la frontera.

Los gobiernos también pueden poner en marcha mecanismos innovadores de planificación conjunta inspirados en proyectos como el piloto MORO sobre ordenación del territorio y desarrollo en regiones fronterizas (recuadro 3.8). Este proyecto piloto, llevado a cabo por gobiernos subnacionales de Francia y , utiliza juegos de simulación para abordar los retos de la planificación en zonas transfronterizas. Mediante la aplicación de métodos innovadores similares, los responsables políticos pueden simular escenarios de planificación, probar políticas y explorar soluciones de colaboración, creando así una base más sólida para la alineación estratégica y la planificación integrada.

Cuadro 3.8. Gamificación de la planificación estratégica transfronteriza

La iniciativa alemana MORO lleva 25 años dirigiendo proyectos de investigación sobre ordenación del territorio. Uno de los componentes de esta iniciativa es un proyecto piloto franco-alemán que estudia cómo hacer más coherente el desarrollo territorial de las regiones fronterizas utilizando el método alemán "Planspiel". En él participan responsables de ambos países. El objetivo del "Planspiel" (o simulaciones de juegos de rol) es abordar los retos mediante la simulación de escenarios realistas. La simulación permite a los participantes familiarizarse con procesos y contextos complejos y poner a prueba distintas medidas para comprender sus posibles repercusiones.

Como parte del proyecto piloto, el enfoque "Planspiel" se ha aplicado en distintas regiones transfronterizas, entre ellas la del Sarre-Mosela y la del Alto Rin, en la frontera franco-alemana. En la primera, la simulación se centró en la planificación integrada de una aglomeración transfronteriza, y en la segunda, en el desarrollo económico transfronterizo y las políticas conjuntas de ordenación del territorio. Ambos ejercicios dieron lugar a recomendaciones prácticas para mejorar la colaboración y la coherencia en los esfuerzos de desarrollo transfronterizo.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Agencia Nacional para la Cohesión Territorial de Francia, s.f.^[25]) (Agencia Nacional para la Cohesión Territorial de Francia, 2023^[26]).

A escala de la UE, podrían emprenderse varias iniciativas para apoyar la planificación transfronteriza. Una medida valiosa sería crear una base de datos de documentos de planificación estratégica transfronteriza, que ofreciera a los responsables políticos ejemplos en los que inspirarse y facilitara el aprendizaje entre iguales. Dicha base de datos podría seguir el modelo de iniciativas como el Observatorio de Planificación Regional para el Desarrollo en línea creado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL, 2024^[27]). El Observatorio proporciona información sobre los distintos tipos de documentos de planificación estratégica (por ejemplo, nacionales, regionales, urbanos, espaciales), leyes de planificación y organismos de coordinación de la región. Un recurso de este tipo podría proporcionar a los responsables políticos ejemplos prácticos y buenas prácticas de otras regiones transfronterizas, permitiéndoles adoptar y luego adaptar estrategias de éxito.

Otra iniciativa podría consistir en organizar periódicamente sesiones de formación o intercambios entre homólogos centrados en la planificación estratégica del desarrollo transfronterizo. Este enfoque fomentaría el intercambio de conocimientos y la colaboración entre responsables políticos y expertos de diferentes regiones (por ejemplo, personal de AECT, Eurorregiones, Eurociudades, gobiernos regionales y locales), mejorando su capacidad para diseñar estrategias transfronterizas funcionales. Paralelamente, la Comisión Europea podría considerar la integración de una caja de herramientas de planificación estratégica transfronteriza en la Plataforma de Aprendizaje Interreg. La caja de herramientas podría incluir materiales de formación en línea, plantillas de planificación estratégica y directrices (por ejemplo, sobre la consulta a las partes interesadas), que permitirían a las políticas

de aprender a su propio ritmo. Un recurso virtual de este tipo podría ser una forma rentable de proporcionar materiales y orientaciones de fácil acceso a los gobiernos locales y regionales.

Además, podría ser útil estudiar la posibilidad de introducir ajustes en el reglamento de la AECT para animar a las AECT a adoptar documentos de planificación del desarrollo a medio y largo plazo para orientar sus acciones, permitir el seguimiento y la evaluación y, de este modo, apoyar una mejor rendición de cuentas de la acción transfronteriza. La Comisión Europea podría considerar la posibilidad de hacer de la elaboración de una estrategia de desarrollo organizativo un criterio para la concesión de financiación Interreg a organismos de gobernanza transfronteriza, como las AECT. Aunque esto ya se fomenta en algunos casos (por ejemplo, para las AECT que solicitan financiación de programas como Interreg VA España-Portugal, POCTEP), la aplicación de este requisito de forma más amplia podría garantizar que las AECT cuenten con un plan estratégico básico (OCDE, 2023^[4]).

Aplicación de medidas transfronterizas

Los organismos de gobernanza transfronteriza pueden desempeñar un papel importante a la hora de apoyar el desarrollo socioeconómico y el bienestar de las comunidades transfronterizas. Para cumplir sus mandatos y alcanzar objetivos estratégicos, estos organismos operan en diversos sectores como la educación, la cultura, la sanidad y el turismo. También llevan a cabo actividades como la investigación, el apoyo a la planificación estratégica, la inversión en infraestructuras, la creación de redes y la presión política en favor del desarrollo transfronterizo (OCDE, 2023^[4]). Una cuestión fundamental que deben considerar los responsables políticos es a través de qué tipo de actividades pueden estos organismos satisfacer más eficazmente las necesidades transfronterizas.

Aunque los retos del desarrollo transfronterizo (por ejemplo, el acceso limitado a la atención sanitaria o la congestión) pueden poner de manifiesto la necesidad de prestar servicios públicos transfronterizos, los órganos de gobierno suelen considerar que estas iniciativas son demasiado complejas para apoyarlas. La prestación de servicios públicos esenciales puede requerir mayores niveles de apoyo político y cambios en las estructuras de los miembros para incluir entidades con las competencias necesarias para la prestación de servicios. Además, la complejidad que entraña la coordinación de múltiples partes interesadas, la gestión de las diferencias entre los marcos jurídicos pertinentes (por ejemplo, en relación con las normas de prestación de servicios) y la obtención de financiación a largo plazo hace que muchos órganos de gobernanza transfronterizos duden a la hora de prestar directamente servicios públicos esenciales (OCDE, 2023^[4]). En consecuencia, se centran en la prestación de servicios "más blandos", como la creación de redes y las actividades de promoción, que fomentan la colaboración, el intercambio de conocimientos y los esfuerzos integrados de desarrollo. Sin embargo, estos servicios "más blandos" pueden ser más limitados en cuanto a su potencial para mejorar el desarrollo socioeconómico y el bienestar de los residentes transfronterizos.

Ayudando a los organismos de gobernanza transfronteriza a desarrollar mejores herramientas para supervisar su actuación, aumentando la disponibilidad de datos transfronterizos comparables y reforzando los intercambios estructurados con y entre estos organismos, los responsables políticos nacionales y de la UE pueden apoyar una cooperación transfronteriza más eficaz. Estas acciones pueden ayudar a los socios transfronterizos a identificar el tipo de acciones que probablemente les ayuden a cumplir sus objetivos.

Servicios y apoyo prestados por los órganos de gobernanza transfronteriza

Las tareas desempeñadas por los órganos de gobernanza transfronteriza pueden variar considerablemente, desde formas "blandas" de cooperación (por ejemplo, la organización de eventos culturales) hasta la prestación de servicios muy específicos (por ejemplo, la prestación de servicios sanitarios en un hospital transfronterizo) (Comité Europeo de las Regiones, 2018^[28]). Una de las razones de esta variación son las diferencias en los objetivos generales de los organismos de gobernanza transfronteriza (véase el capítulo 2). Por ejemplo, mientras que la AECT Hospital de Cerdanya se centra específicamente en la prestación de servicios sanitarios, muchos otros organismos de gobernanza transfronteriza -aquellos con objetivos generales más amplios- desarrollan actividades en diferentes sectores, que van desde la asistencia sanitaria y los servicios de emergencia hasta la educación, la cultura, el transporte y el turismo (recuadro 3.A.1 del anexo). Si bien centrarse en los sectores en los que operan los organismos de gobernanza transfronteriza proporciona información valiosa sobre sus prioridades temáticas, otra forma de comprender sus actividades es a través de los sectores en los que operan.

trabajo es considerar los tipos de actividades que . Este enfoque clasifica las acciones no por sectores, sino por la naturaleza de las propias actividades. Esto ofrece perspectivas complementarias que pueden, por ejemplo, ayudar a identificar más eficazmente las necesidades de capacidad y las lagunas estratégicas. Las acciones llevadas a cabo por los organismos de gobernanza transfronteriza que operan en las cinco regiones piloto, por ejemplo, se dividen en ocho categorías, que se muestran en la Tabla 3.1.

Tabla 3.1. Ejemplos de actividades de gobernanza transfronteriza, por tipo

Categoría	Ejemplos
Promoción de la región transfronteriza	<ul style="list-style-type: none"> - Eurometrópolis: Organización de actos como los Paseos Azules, que ofrecen visitas guiadas gratuitas a pie, en bicicleta y en barco y actos anuales de "La Hora de la Cultura" para fomentar el diálogo transfronterizo y el intercambio cultural. - AECT Alzette Belval: Promoción de la región transfronteriza a través de eventos de senderismo y ciclismo que muestran el patrimonio local. - AECT Río Miño: Diseño y promoción de la marca VISIT Río Miño, que promociona el patrimonio natural y cultural de las comunidades a ambos lados de frontera, con el río como tema unificador.
Prestación de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Hospital EGTC Cerdanya: Construcción y gestión de un hospital transfronterizo, que incluye la prestación de asistencia de calidad en áreas como urgencias y atención continuada, salud materna y pediatría. - AECT Río Miño: Adquisición y explotación de e-bikes en diferentes puntos de servicio de las ciudades fronterizas para potenciar la movilidad sostenible en la región. - Eurometropole: Creación de un bucle ciclista en la zona transfronteriza, incluida la señalización vial.
Formación y asesoramiento	<ul style="list-style-type: none"> - AECT Río Minho y AECT Alzette Belval: Formación de agentes públicos y no gubernamentales sobre la identificación y el acceso a los mecanismos de financiación de la UE para apoyar proyectos transfronterizos.
Redes e intercambios	<ul style="list-style-type: none"> - AECT Alzette Belval: Facilitación del intercambio de conocimientos entre profesionales del turismo de las comunidades transfronterizas francesa y luxemburguesa. - AECT Río Miño: Facilitación del intercambio de conocimientos entre homólogos sobre iniciativas transfronterizas entre las AECT de la región. - Eurometrópolis: Organización de intercambios entre alcaldes conocidos como (<i>réunions de proximité</i>) a ambos lados de la frontera franco-belga para identificar los retos transfronterizos y encontrar soluciones conjuntas.
Intermediación informativa	<ul style="list-style-type: none"> - AECT Alzette Belval y Eurometropole: Recopilación y publicación de información sobre bienes y servicios públicos transfronterizos, como instalaciones deportivas y bibliotecas, así como eventos culturales. - AECT Río Minho: Publicación de información práctica para los ciudadanos sobre el empleo y las restricciones COVID-19. - Eurometrópolis: Publicación de la guía "Eurometrópolis en cifras", que ofrece una visión de la región transfronteriza; y de una guía sobre las instituciones franco-belgas para ayudar a los funcionarios recién elegidos a comprender las funciones y los responsabilidades de los organismos públicos a ambos lados de la .
Planificación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> - AECT Alzette Belval: Elaboración conjunta de una visión estratégica para el desarrollo de la aglomeración transfronteriza de Alzette Belval. - AECT Río Miño: Creación de un observatorio transfronterizo para el seguimiento de las tendencias socioeconómicas de la región. - Eurometrópolis: Adopción de un plan estratégico para desarrollar el Parque Azul con el fin de promover el ciclismo regional y las actividades culturales.
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> - AECT Alzette Belval: realización de un estudio de viabilidad de un corredor transfronterizo de autobuses para mejorar las conexiones de transporte público. - AECT Río Minho, Eurometropole, AECT Alzette Belval: puesta en marcha de varios proyectos b-solutions, por ejemplo para encontrar soluciones a los obstáculos normativos que dificultan el acceso de los residentes transfronterizos a la asistencia sanitaria.
Grupos de presión y defensa del desarrollo transfronterizo	<ul style="list-style-type: none"> - AECT Alzette Belval: Defensa ante las autoridades locales de los retos que plantea la prestación de asistencia sanitaria transfronteriza. - PMF: Presionar a las autoridades luxemburguesas para que cofinancien las guarderías francesas a las que acuden los hijos de los trabajadores transfronterizos. - AECT Hospital de Cerdanya: Gestiones ante el Gobierno español para agilizar el proceso de reconocimiento de los títulos de los profesionales sanitarios franceses que trabajan en el transfronterizo.

Fuente: Elaboración propia a partir de: AECT Alzette Belval (AGORA, s.f.^[29]; AECT Alzette Belval, 2024^[30]; AECT Alzette Belval, s.f.^[31]; AECT Alzette Belval, 2023^[32]; AECT Alzette Belval, 2024^[33]; OCDE, 2023^[41]); PMF: (OCDE, 2023^[41]); Eurometropole: (OCDE, 2023^[41]); Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2024^[34]; Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2021^[35]); EGTC Río : (VISIT Río Minho, 2024^[36]; OCDE, 2023^[41]); EGTC Cerdanya Hospital: (OCDE, 2024^[14]).

Como se muestra en la Tabla 3.1, el abanico de actividades llevadas a cabo por los órganos de gobierno transfronterizos con un estrecho objetivo orientado a la prestación de servicios públicos es relativamente limitado en comparación con el de los órganos de gobierno transfronterizos con objetivos generales más amplios. Por ejemplo, el Hospital de la Cerdaña se centra en la prestación de servicios médicos.

y participa en iniciativas de presión y defensa de intereses. En cambio, organismos como la Eurometrópolis, la AECT Alzette Belval y la AECT Rio Minho llevan a cabo una gama más amplia de actividades. Entre ellas se incluyen la promoción del turismo transfronterizo, el apoyo a la planificación estratégica (por ejemplo, de los gobiernos locales), la facilitación de la creación de redes y los intercambios entre las partes interesadas públicas y no gubernamentales y la intermediación en la información. También incluyen la realización de investigaciones para superar los obstáculos normativos y mejorar la cooperación transfronteriza en ámbitos como el transporte público. Las diferencias en los tipos de acciones que llevan a cabo los organismos de gobernanza transfronteriza tienen importantes consecuencias, tanto para sus necesidades de recursos humanos y financieros como para su capacidad de abordar las necesidades transfronterizas.

Efectos directos e indirectos de la acción transfronteriza en el desarrollo socioeconómico y el bienestar de los residentes

El impacto de las acciones llevadas a cabo por los organismos de gobernanza transfronteriza sobre el desarrollo socioeconómico y el bienestar de los residentes puede variar considerablemente. Las iniciativas de servicios públicos a gran escala, como la prestación de asistencia sanitaria o las inversiones en infraestructuras públicas, pueden tener efectos directos y mensurables en la mejora de la accesibilidad a los servicios públicos esenciales.

En cambio, las actividades que apoyan el diseño de planes de desarrollo territorial y espacial o promueven la creación de redes aportan beneficios más indirectos y a largo plazo al sentar las bases de la cooperación y la inversión futuras. Estos esfuerzos son cruciales para establecer relaciones, alinear estrategias y sentar las bases de iniciativas de mayor envergadura. Sin embargo, pueden carecer de impactos inmediatos y visibles, lo que podría ser percibido como una desventaja por políticos y ciudadanos que esperan resultados rápidos y tangibles. Del mismo modo, la promoción del turismo a través de iniciativas como campañas conjuntas de marca o el desarrollo de rutas turísticas compartidas puede mejorar la visibilidad regional y fomentar la colaboración. Sin embargo, es posible que no produzcan beneficios inmediatos ni aborden directamente los acuciantes retos socioeconómicos.

Además, la organización de actos culturales puede contribuir en gran medida a fomentar una identidad compartida y promover la cohesión social más allá de las fronteras (véase el capítulo 5). Estas iniciativas pueden crear buena voluntad y reforzar los lazos comunitarios. Sin embargo, su impacto suele ser más difícil de medir en términos de desarrollo socioeconómico directo o bienestar ciudadano. Ello dificulta la demostración de la contribución de estas actividades a la resolución de problemas y necesidades específicos del desarrollo transfronterizo.

A pesar de la naturaleza más intangible y a largo plazo de las formas "más suaves" de acción transfronteriza, pueden contribuir a crear relaciones y confianza entre las partes interesadas a ambos lados de la . Por ejemplo, diversos organismos de gobernanza transfronteriza no se centran específicamente en los servicios de emergencia (por ejemplo, la AECT Río Miño). Sin embargo, sus redes establecidas y los intercambios entre las partes interesadas de los países cooperantes pueden facilitar respuestas coordinadas a crisis como inundaciones, incendios forestales o la pandemia COVID-19 (OCDE, 2023^[4]). Mediante una colaboración continua, estos organismos pueden contribuir a crear un entorno de entendimiento mutuo, que puede resultar vital en situaciones de emergencia.

Cómo los responsables políticos nacionales y subnacionales pueden reforzar la acción transfronteriza

Para garantizar que los organismos de gobernanza transfronteriza puedan contribuir eficazmente al desarrollo socioeconómico y mejorar el bienestar de los residentes transfronterizos, los responsables políticos nacionales y subnacionales deben evaluar estratégicamente y priorizar las acciones transfronterizas. A la hora de decidir qué acciones emprender, los responsables políticos de los organismos transfronterizos deben sopesar cuidadosamente las necesidades regionales y los recursos financieros y humanos disponibles o que podrían movilizarse de forma realista. Aunque la prestación de servicios públicos transfronterizos, como la asistencia sanitaria, la educación y los servicios de emergencia, puede tener el impacto más tangible, esto puede no ser factible para todos los organismos transfronterizos debido a las diferentes capacidades, recursos y posibles restricciones legislativas o reglamentarias.

Para los organismos transfronterizos con recursos humanos y financieros limitados, se recomienda centrarse inicialmente en actividades fundacionales como el intercambio de información, la creación de redes y la promoción de la cooperación transfronteriza.

región fronteriza. Estas actividades de cooperación "blanda" pueden sentar unas bases sólidas para iniciativas más ambiciosas con el tiempo, a medida que aumenten los recursos y las capacidades. Un ejemplo pertinente es el de la AECT Río Miño, que ha ido ampliando gradualmente su ámbito de actividades con el tiempo, pasando de ofrecer formación y asesoramiento a las eurociudades y actuar como intermediaria en la información, a poner en marcha un proyecto de bicicletas eléctricas y establecer un observatorio transfronterizo (OCDE, 2023^[37]; OCDE, 2023^[4]). Esta evolución ilustra la naturaleza dinámica de las actividades de la AECT y pone de relieve la importancia de las estrategias de personal adaptables que se ajustan a las prioridades y capacidades cambiantes.

Es igualmente importante revisar periódicamente si el alcance de las actividades debe evolucionar en respuesta a necesidades emergentes u oportunidades estratégicas, y evaluar si los órganos de gobernanza transfronteriza están logrando sus objetivos. Estas revisiones garantizan que cualquier cambio de enfoque siga siendo viable y sostenible, permitiendo a los organismos adaptarse estratégicamente a lo largo del tiempo. Este enfoque adaptativo debe estar respaldado por sólidas prácticas de seguimiento y evaluación. Un seguimiento y una evaluación eficaces pueden permitir a los organismos transfronterizos aprender de los éxitos y los retos, e identificar las áreas en las que el progreso puede ser lento. También puede ayudar a documentar las buenas prácticas. Por ejemplo, las pruebas sobre modelos de prestación de servicios que hayan tenido éxito o las estrategias para superar los retos normativos pueden servir como valiosas fuentes de conocimiento para otras regiones transfronterizas (recuadro 3.9).

Cuadro 3.9. Beneficios de la evaluación del funcionamiento de la AECT Hospital de Cerdanya

El Plan Estratégico 2023 del Hospital de Cerdanya de la AECT incluye algunas reflexiones sobre el rendimiento, los puntos fuertes y los retos del pasado. Sin embargo, no se ha llevado cabo ninguna evaluación formal del funcionamiento del hospital desde su creación hace más de una década. Se trata de una oportunidad perdida, no sólo para el hospital y su administración, sino también para los gobiernos español y francés, así como para la Unión Europea, que han apoyado esta singular iniciativa de utilizar una AECT para la prestación de servicios sanitarios transfronterizos.

Una evaluación exhaustiva al hospital determinar qué ha funcionado bien, con qué obstáculos se ha topado y si estos retos se abordaron mediante reformas estructurales o soluciones ad hoc, al tiempo que se identifican oportunidades de mejora. Esta información puede servir de base para las decisiones políticas de la AECT, así como para los responsables políticos de otras regiones transfronterizas y de toda la UE, ayudando a determinar la viabilidad de reproducir o adaptar este modelo en otras zonas.

Además, una evaluación podría recoger las soluciones prácticas que la AECT ha encontrado a los retos normativos y legislativos. Como es posible que las soluciones aún no se hayan documentado, una evaluación podría ofrecer una valiosa base de conocimientos para otros hospitales, AECT o iniciativas de gobernanza transfronteriza que se enfrenten a retos similares. Esto podría contribuir a un aprendizaje político más amplio a escala de la UE, fomentando la innovación y la eficacia de la cooperación transfronteriza.

Fuente: Elaboración propia, basada en (OCDE, 2023^[4]).

Además, los organismos de gobernanza transfronteriza, así como los representantes de los gobiernos subnacionales y nacionales, pueden estudiar la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación que promuevan el intercambio de información sobre los retos y muestren prácticas innovadoras, que podrían ampliarse o adaptarse a otras regiones fronterizas. Por ejemplo, si se pone en marcha de forma efectiva, la Red de Cooperación Transfronteriza (RedCot), que incluye organismos de gobernanza transfronteriza que operan a lo largo de la frontera luso-española, podría fomentar el intercambio de información y promover buenas prácticas en materia de cooperación transfronteriza (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, 2023^[38]).

Por último, los responsables políticos nacionales y regionales podrían plantearse la realización de encuestas para respaldar la toma de decisiones basada en pruebas sobre iniciativas transfronterizas. Estas encuestas podrían abordar dos retos importantes: i) la falta de estadísticas transfronterizas compatibles; y ii) la dificultad de medir los resultados de las acciones transfronterizas en ámbitos como el intercambio cultural y la intermediación informativa. Por ejemplo, las encuestas podrían evaluar la satisfacción de los ciudadanos con la prestación de servicios transfronterizos, como la asistencia sanitaria, y medir los niveles de confianza en las comunidades e instituciones vecinas y en los órganos de gobierno transfronterizos. Esta información podría ayudar a los responsables políticos nacionales y subnacionales, incluidos los de los órganos de gobernanza transfronteriza, a perfeccionar y adaptar las acciones transfronterizas para satisfacer mejor las necesidades de la comunidad.

Consideraciones para que la Comisión Europea contribuya a reforzar el impacto de la acción transfronteriza

La UE podría aplicar varias medidas políticas para apoyar a los organismos de gobernanza transfronteriza en el fomento del desarrollo socioeconómico y la mejora del bienestar de los residentes transfronterizos. Una iniciativa podría consistir en elaborar directrices para supervisar y evaluar la actuación de estos. Estas directrices podrían incluir indicadores para medir el impacto en diversos ámbitos, como el turismo, la confianza pública y el acceso a los servicios esenciales. Estas directrices permitirían a los organismos transfronterizos llevar a cabo un seguimiento y una evaluación más exhaustivos, lo que les ayudaría a seguir los avances, identificar los cuellos de botella y tomar decisiones basadas en datos para maximizar su impacto. Estas herramientas serían valiosas no sólo para los organismos de gobernanza transfronteriza y sus miembros, que podrían evaluar mejor los resultados de sus acciones conjuntas, sino también para la UE, que podría comparar el rendimiento de los distintos organismos de gobernanza transfronteriza y determinar la eficacia de las iniciativas transfronterizas en general.

Además, existen oportunidades para mejorar la accesibilidad de los datos fronterizos en Eurostat. En la actualidad, Eurostat proporciona datos desglosados de las regiones fronterizas sobre un conjunto limitado de parámetros, como el empleo, el PIB, la composición del sector privado y la delincuencia. Sin embargo, no aplica este nivel de granularidad a indicadores que son igualmente importantes, como la productividad y el acceso a servicios esenciales, a pesar de que estos datos suelen estar disponibles en el nivel TL3/NUTS3. Además, existe la oportunidad de mejorar la disponibilidad de datos fronterizos sobre cuestiones relacionadas con el bienestar de los residentes (por ejemplo, vivienda, medio ambiente). Una mayor granularidad de los datos permitiría a los responsables políticos comprender y abordar mejor los retos específicos a los que se enfrentan las zonas fronterizas, apoyando así una toma de decisiones basada en pruebas sobre qué tipo de acciones transfronterizas llevar a cabo.

Por último, para mejorar prestación de servicios públicos transfronterizos esenciales, la Comisión Europea podría trabajar para identificar los obstáculos específicos que encuentran los organismos de gobernanza transfronteriza, en particular las AECT, en ámbitos de prestación de servicios como la asistencia sanitaria, la educación y el transporte. Examinando los retos políticos, financieros, jurídicos y/o administrativos a los que se enfrentan estos organismos, la Comisión podría determinar si es necesario introducir ajustes en el Reglamento AECT o proporcionar orientaciones adicionales para que más organismos de gobernanza transfronteriza puedan apoyar la prestación de servicios públicos esenciales.

Conclusión

Una planificación estratégica sólida es esencial para una cooperación transfronteriza eficaz, ya que ayuda a los actores regionales a alcanzar objetivos compartidos estableciendo metas claras y proporciona una hoja de ruta para la acción conjunta. También puede apoyar la movilización y asignación de recursos, garantizando que los activos financieros, humanos y materiales se destinen a objetivos comunes. El análisis de distintos organismos de gobernanza transfronteriza revela que los enfoques tradicionales del desarrollo regional pueden no adaptarse a los contextos transfronterizos debido a complejidades únicas, como las diferencias en las estructuras administrativas territoriales y los documentos de planificación del desarrollo regional y necesarios. Por consiguiente, los responsables políticos deben adoptar prácticas de planificación estratégica flexibles e integradoras adaptadas a las necesidades transfronterizas.

Para que los órganos de gobernanza transfronteriza cumplan sus objetivos, parece importante que -como mínimo- desarrollen una estrategia organizativa que describa cómo contribuirá su organización a la consecución de objetivos transregionales más amplios. Dicha estrategia también debería indicar los principales socios implicados en la aplicación de la estrategia a ambos lados de frontera, así como sus funciones y responsabilidades. Último, debe identificar los recursos necesarios para apoyar la aplicación efectiva de las iniciativas transfronterizas. Los datos de las regiones piloto indican que estos elementos no siempre se incluyen en una estrategia de desarrollo transfronterizo.

Para cumplir sus objetivos, los organismos de gobernanza transfronteriza tienden a centrarse en actividades "blandas", como la creación de redes y los esfuerzos de promoción, en lugar de en la prestación de servicios públicos complejos, que a menudo se consideran demasiado difíciles de gestionar. Aunque estas acciones "blandas" fomentan la colaboración, su impacto socioeconómico directo puede ser más limitado. Para maximizar los beneficios de la cooperación transfronteriza, se anima a los responsables políticos nacionales y de la UE a apoyar a los organismos de gobernanza transfronteriza mejorando la accesibilidad de los datos, desarrollando herramientas de seguimiento y facilitando intercambios estructurados entre estos organismos y los gobiernos nacionales. Este apoyo puede ayudar a los organismos de gobernanza transfronteriza a identificar las acciones transfronterizas más eficaces y a señalar los obstáculos que deben superarse para ayudarles a alcanzar sus objetivos.

Referencias

- AGORA (s.f.), *Alzette-Belval: an exemplary cross-border collaboration towards an IBA?*, [29]
<https://www.agora.lu/alzette-belval-an-exemplary-cross-border-collaboration-towards-an-iba/?lang=en> (consultado el 2 de agosto de 2024).
- CEPAL (2024), *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo*, [27]
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/> (consultado en 2 de octubre de 2024).
- AECT Alzette Belval (2024), *Pour vous [Para]*, <https://gectalzetebelval.eu/pour-vous/> (consultado el 2 de agosto de 2024). [30]
- AECT Alzette Belval (2024), *Rapport d'Activités 2023 [Informe de actividades 2023]*, [33]
<https://gectalzetebelval.eu/wp-content/uploads/2024/04/10A-annexe-DAG2024-01-10-RA2023.pdf> (consultado el 23 de agosto de 2024).
- AECT Alzette Belval (2023), *Rapport d'Activités 2022 [Informe de actividades 2022]*, [32]
<https://2024.gectalzetebelval.eu/wp-content/uploads/2024/04/DAG2023-01-04-annexe-Rapport-dactivites-2022.pdf> (consultado el 23 de julio de 2024).
- ¡AECT Alzette Belval (2021), *L'Agglomération Transfrontalière, Ensemble! [La Aglomeración Transfronteriza, ¡Juntos!]*, <https://2024.gectalzetebelval.eu/wp-content/uploads/2024/05/STRATEGIE-3-version-definitive--mise-a-jour-06.10.2023.pdf> (consultado el 3 de marzo de 2024). [11]
- AECT Alzette Belval (2017), *Travailler Ensemble Pour Faire l'Agglomération Transfrontalière [Trabajar juntos para crear la aglomeración transfronteriza]*, <https://2024.gectalzetebelval.eu/wp-content/uploads/2024/05/BILAN-STRATEGIE-version-validee-02.02.2021.pdf> (consultado el 23 de agosto de 2024). [13]
- AECT Alzette Belval (s.f.), *Un avenir territorial commun et résilient [Un territorial común y resiliente]*, <https://gectalzetebelval.eu/pour-faire-lagglomeration/un-avenir-territorial-commun-et-resilient/> (consultado el 2 de agosto de 2024). [31]
- AECT Hospital de Cerdanya (2023), *Plan stratégique 2022 [Plan estratégico 2022]*. [10]
- EGTC Cerdanya Hospital (2022), *Projet commun de santé du territoire transfrontalier de Basse et Haute Cerdagne et du Capcir [Proyecto común de asistencia sanitaria del territorio transfronterizo de la Baja y Baja Cerdaña y el Capcir]*. [17]
- AECT Río Miño (2019), *Estrategia Transfronteriza Río Miño 2030*, https://aectriominho.eu/wp-content/uploads/2022/02/rivermino2030_crossborderstrategy_en.pdf. [9]
- Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (2024), *De Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai in cijfers en kaarten [La Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai en cifras y mapas]*, <https://www.calameo.com/read/00660852607bd850c48bb> (consultado el 2 de agosto de 2024). [34]
- Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (2021), *Guide franco-belge des Institutions et de leurs compétence' [Guía franco-belga de las instituciones y sus competencias]*, <https://www.eurometropolis.eu/en/guide-franco-belge-des-institutions-et-de-leurs-competences> (consultado el 1 de agosto de 2024). [35]

- Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai (2022), *Rapport d'activité 2022 [Informe de actividad 2022]*, [15]
<https://www.eurometropolis.eu/upload/attach-document/rapport-activite-em-2022-fr.pdf>
 (consultado el 31 de julio de 2024).
- Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai (2018), *Le parc bleu de l'eurométropole [el parque azul de la Eurometrópolis]*, [16]
<https://www.eurometropolis.eu/upload/attach-document/blauweparkparcbleulivreboek-2.pdf> (consultado el 31 de julio de 2024).
- Comité Europeo de las Regiones (2020), *Informe de seguimiento de la AECT 2018-2019*, Unión Europea, [39]
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1b4905f5-6fdc-11ea-a07e-01aa75ed71a1/language-fr> (consultado el 25 de marzo de 2024).
- Comité Europeo de las Regiones (2018), *Informe de seguimiento de la AECT 2017*, Unión Europea, [28]
<https://doi.org/10.2863/506306> (consultado el 20 de octubre de 2024).
- Gobierno de Luxemburgo (2023), *7ª comisión intergubernamental para el refuerzo de la cooperación transfronteriza*, [7]
https://gouvernement.lu/en/actualites/toutes_actualites/communiqués/2023/04-avril/17-cig.html (consultado el 12 de agosto de 2024).
- Greater East Region (s.f.), *Stratégie du Grand Est en 30 objectifs [Estrategia del Gran Este en objetivos]*, [21]
<https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2016/01/sraddet-ge-objectifs-nov2019.pdf> (consultado el 4 de agosto de 2024).
- Interreg Gran Región (2024), *10/09 : Réunion d'information sur le 4ème appel à projets de la zone fonctionnelle Alzette Belval [10/09: Reunión informativa sobre la 4ª convocatoria de proyectos para la zona funcional Alzette Belval]*, [5]
<https://interreg-gr.eu/event/10-09-reunion-dinformation-sur-le-4eme-appel-a-projets-de-la-zone-fonctionnelle-alzette-belval/> (consultado el 23 de agosto de 2024).
- Jakubowski, A. et al. (2020), *Identifying cross-border functional areas Conceptual background, empirical evidence and policy implications*, [6]
https://ec.europa.eu/regional_policy/rest/cms/upload/16102020_095202_andrzej_umcs_2020_cross_border_functional_areas.pdf (consultado el 23 de octubre de 2024).
- Luxembourgian Ministry of Energy and Spatial Planning/ECAU (2022), *Vision Territoriale de la Région Sud [Visión territorial de la Región Sur]*, [24]
<https://minett-biosphere.com/wp-content/uploads/2022/11/VTRS-Rapport-complet.pdf> (consultado el 2 de agosto de 2024).
- Ministerio luxemburgués de Vivienda y Ordenación del Territorio (2022), *Interreg SDTGR / REKGR*, [18]
<https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html>
 (consultado el 8 de agosto de 2024).
- Ministerio luxemburgués de Vivienda y Ordenación del Territorio (2024), *Programme Directeur d'Aménagement du Territoire [Programa Director Ordenación del Territorio]*, [23]
<https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/programme-directeur.html> (consultado el 8 de agosto de 2024).

- Ministerio luxemburgués de Economía (2022), *Luxembourg in Transition -Towards a zero- carbon, resilient and sustainable territory*, [22]
https://mec.gouvernement.lu/en/actualites.gouvernement%2Ben%2Bactualites%2Btoutes_a ctualites%2Bcommuniqués%2B2022%2B05-mai%2B19-turmes-luxembourg-in-transition.html#:~:text=El%20Luxemburgo%20Gobierno-.Luxembourg%20in%20Transition%20%E2%80%93Towards%2 (consultado el 3 de agosto de 2024).
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España (2023), *Constituida la Red de Cooperación Transfronteriza España-Portugal*, [38]
https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/lisboa/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20230202_not1.aspx (consultado el 5 de febrero de 2024).
- Agencia Nacional para la Cohesión Territorial de Francia (2023), *Rapport final et fiches synthétiques: Projet pilote d'aménagement du territoire franco-allemand (MORO) [Informe final y fichas sintéticas: Proyecto piloto de ordenación del territorio franco-alemán (MORO)]*. [26]
- Agencia Nacional de Cohesión Territorial de Francia (s.f.), *Le projet MORO ou comment renforcer le développement territorial et l'aménagement du territoire dans les régions frontalières de la France et de l'Allemagne [El proyecto MORO o cómo reforzar el desarrollo territorial y la ordenación del territorio...]*, [25]
<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/projet-moro-ou-comment-renforcer-developpement-territorial-amenagement-territoire-regions> (consultado el 10 de diciembre de 2024).
- OCDE (2024), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More* [14]
Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes". [1]
- OCDE (2024), *Towards Balanced Regional Development in Croatia: From Strategy Design to Implementation*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, París, [4]
<https://doi.org/10.1787/3c0779cf-en>.
- OCDE (2023), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More* [8]
Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes". [8]
- OCDE (2023), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More* [12]
Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes".
- OCDE (2023), *Cuestionario para el proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes", cumplimentado por la AECT Alzette Belval, PMF y PRO-SUD*. [37]
- OCDE (2023), *Cuestionario para el proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes", cumplimentado por la AECT Río Miño*. [3]
- OCDE (2022), *Recomendación del Consejo sobre la evaluación de las políticas públicas*, [2]
<https://legalinstruments.oecd.org/Instrument%20s/instruments/OECD-LEGAL-0478> (consultado el 3 de agosto de 2024).
- OCDE (2021), *Monitoreo y Evaluación del Plan Estratégico de Nuevo León 2015-2030: Usando Evidencia para Lograr el Desarrollo Sustentable*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, [2]
<https://doi.org/10.1787/8ba79961-en>.

- SCoT du Centre Ouest Aveyron (2024), *SCoT de l'Agglomération Thionilloise [Thionilloise Plan de Cohésion Territoriale]*, <https://scotat.proscot-eau.fr/#contact> (consultado el 2 de agosto de 2024). [20]
- Unión del SCoT Nord Meurthe-et-Mosellan (s.f.), *Accueil [Bienvenido]*, <https://www.scotnord54.org/> (consultado el 5 de agosto de 2024). [19]
- VISITA Rio Minho (2024), *Que é a Rio Minho [Qué es la marca Rio Minho]*, <https://visitriominho.eu/marca-rio-minho/>. [36]

Notas

¹ El CEER es una asociación de investigación entre seis universidades públicas de Galicia y el norte de (AECT Río Minho, 2019^[9]).

² Entre los documentos pertinentes de ordenación territorial y espacial figuran: Programa Director de Ordenación Territorial (Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, PDAT), Luxemburgo en Transición, Esquema Regional de Ordenación Territorial, Desarrollo Sostenible e Igualdad Territorial (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'égalité des Territoire, SRADDET), los Planes de Coherencia Territorial (Schémas de Cohérence Territoriales, SCoT) para la aglomeración Nord Meurthe et Mosellan y Thionilloise y el Plan de Desarrollo Territorial de la Gran Región (Schéma du Développement Territorial de la Grande Région, SDTGR).

Anexo 3.A. Enfoque temático de los órganos de gobernanza transfronteriza en la UE

Anexo Cuadro 3.A.1. Enfoque temático de la actividad de la AECT

Una evaluación de 2020 reveló que las AECT trabajan en 13 áreas temáticas, algunas de las cuales se solapan.

- **Servicios sanitarios y de emergencia:** incluye la prestación de asistencia sanitaria a través del Hospital de Cerdanya de la AECT, así como los esfuerzos de las AECT por promover acuerdos intergubernamentales relativos a la cooperación de los servicios de emergencia y el intercambio entre los primeros intervinientes.
- **Prevención de catástrofes naturales y solidaridad:** incluye medidas para prevenir catástrofes naturales como inundaciones, por ejemplo, reforzando las infraestructuras de gestión del agua.
- **Protección natural y preservación del medio ambiente:** las iniciativas van desde la elaboración de material de comunicación sobre una vida respetuosa con el medio ambiente, la entrega de vales para fomentar compra de productos "respetuosos con el clima", el aumento de la concienciación sobre los peligros naturales, hasta la mejora de la capacidad para hacer frente a las emergencias.
- **Acceso a los servicios públicos y ciudadanía europea:** algunos ejemplos de proyectos son las iniciativas para establecer líneas de autobús entre comunidades transfronterizas y la puesta en común de recursos para crear guarderías transfronterizas.
- **Proyectos de inversión:** hay pocos ejemplos de proyectos de inversión por parte de las AECT, y a menudo se centran en inversiones relativamente pequeñas, como la mejora de la infraestructura ciclista o el establecimiento de una nueva conexión por transbordador.
- **Infraestructuras de transporte y proyectos de transporte "blandos":** las iniciativas incluyen el desarrollo de un plan de acción de logística de transporte transfronterizo, el establecimiento de redes de expertos para abordar los obstáculos a la mejora de las infraestructuras de transporte y el desarrollo de soluciones digitales (por ejemplo, aplicaciones) para proporcionar información en directo sobre el tráfico y las vías ciclistas en las regiones transfronterizas.
- **Turismo integrado:** por ejemplo, proyectos para aumentar la visibilidad de los productos y bienes culturales regionales, mejorar las infraestructuras turísticas e integrar consideraciones relacionadas con la conservación de la naturaleza en las estrategias turísticas transfronterizas.
- **Educación:** incluye iniciativas para fomentar la cooperación y el intercambio entre instituciones de enseñanza superior, desarrollar un juego educativo para que los niños descubran un territorio transfronterizo y crear un programa de máster sobre cooperación e integración transfronterizas.
- **Cultura:** las iniciativas suelen centrarse en mejorar el atractivo de una región para los turistas, así como en fomentar el sentimiento de una identidad transfronteriza compartida entre los residentes, entre otras cosas promoviendo una marca turística común y una planificación turística conjunta.
- **Atraer financiación de la UE:** muchas AECT solicitan programas de financiación de la UE y ayudan a agentes públicos y no gubernamentales (por ejemplo, gobiernos locales, empresas) a identificar y solicitar oportunidades de financiación de la UE.

- **Cooperación económica, empleo y crecimiento:** incluye iniciativas para reducir los obstáculos que encuentran los ciudadanos de la UE a la hora de trabajar en otro Estado miembro de la UE, la organización de ferias de empleo, así como el fomento de la creación de empleo mediante el desarrollo de productos locales y la creación de marcas.
- **Ordenación territorial:** ejemplos de ello son la elaboración de un plan territorial para una zona transfronteriza, el diseño de iniciativas de inversión integradas y el aumento de la disponibilidad de datos transfronterizos para mejorar los esfuerzos de planificación estratégica.
- **Gestión de fondos:** Algunas AECT se encargan de gestionar fondos para pequeños proyectos (por ejemplo, AECT GO). Otras actúan como autoridades de gestión de fondos de la UE (por ejemplo, Interreg Grande Región) o gestionan un programa de financiación transfronterizo (AECT Galicia - Norte de Portugal).

Fuente: Elaboración propia a partir de (Comité Europeo de las Regiones, 2020^[39]).

4 Financiación de la cooperación transfronteriza

Este capítulo se centra en la tercera dimensión del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE: La financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza y su actuación. En primer lugar, explora cómo los órganos de gobernanza transfronteriza financian sus costes de personal y operativos, basándose en ejemplos internacionales. En concreto, analiza diferentes modelos para determinar las contribuciones de los miembros y cómo pueden ajustarse para satisfacer las cambiantes prioridades y circunstancias transfronterizas. A continuación, el capítulo analiza la necesidad que tienen muchos órganos de gobernanza transfronteriza de movilizar fondos para proyectos con el fin de cumplir sus objetivos. Explica la dependencia de muchos órganos de gobierno de la financiación de Interreg y analiza fuentes alternativas de financiación. Por último, el capítulo presenta consideraciones para los responsables políticos regionales, nacionales e internacionales sobre cómo desarrollar la capacidad de los órganos de gobernanza para garantizar una financiación sostenible y adaptable de la cooperación transfronteriza.

Introducción

Una financiación sostenible y adaptable para el funcionamiento diario y la puesta en marcha de acciones concretas es imprescindible para que los órganos de gobernanza transfronteriza alcancen eficazmente sus objetivos. Sin embargo, su financiación suele ser precaria, ya que las contribuciones de los miembros a veces sólo cubren los costes operativos, lo que limita su capacidad para poner en marcha proyectos ambiciosos. Además, las contribuciones de los miembros pueden ser inflexibles, lo que puede dificultar que los órganos de gobernanza transfronteriza se adapten a contextos cambiantes o aborden nuevos retos y oportunidades. Otro reto es la frecuente falta de planificación financiera plurianual en muchos de estos organismos, lo que puede crear incertidumbre entre los miembros respecto a las expectativas financieras y la posible necesidad de recursos externos adicionales para cubrir los costes operativos y las necesidades de inversión.

Para garantizar la eficacia a largo plazo de los organismos de gobernanza transfronteriza, los responsables políticos deben adoptar medidas concretas para diversificar las fuentes de ingresos. Aunque muchos organismos transfronterizos dependen actualmente de la financiación de Interreg, también existen otras opciones de financiación, como las aportaciones del sector privado, que podrían buscarse más activamente. La falta de tiempo y de competencias para redactar propuestas y el escaso conocimiento de los mecanismos de financiación ajenos a Interreg son obstáculos comunes que pueden impedir la diversificación.

Para mejorar la sostenibilidad financiera de los órganos y acciones de gobernanza transfronteriza, son necesarias varias medidas. En primer lugar, garantizar la flexibilidad en torno a las fórmulas de contribución de los miembros. Esto puede allanar el camino para los ajustes periódicos que puedan ser necesarios para satisfacer las necesidades, prioridades y circunstancias cambiantes. En segundo lugar, la adopción de planes financieros plurianuales puede ofrecer una mayor previsibilidad a los miembros al establecer expectativas financieras claras y a largo plazo. En tercer lugar, el refuerzo de la capacidad interna para identificar oportunidades de financiación y redactar propuestas de calidad puede contribuir a la movilización de fondos para proyectos. En cuarto lugar, el refuerzo de las competencias necesarias para absorber la financiación disponible e invertirla eficazmente puede ayudar a los órganos de gobernanza transfronterizos a evitar fondos no utilizados y retrasos en los proyectos. En quinto y último lugar, la revisión de los criterios de elegibilidad de los mecanismos de financiación de la UE que los organismos de gobernanza transfronteriza utilizan con poca frecuencia podría mejorar su uso y ampliar su impacto. Abordar estas áreas puede aumentar significativamente la sostenibilidad financiera de los organismos transfronterizos, mejorar su capacidad para adaptarse a los nuevos retos y ayudarles a cumplir sus objetivos estratégicos.

Este capítulo se centra en la tercera dimensión del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE: Financiación de los órganos y acciones de gobernanza transfronteriza. Consta de dos partes. La primera explora cómo se financian los órganos de gobernanza transfronteriza. Analiza las contribuciones de los miembros y detalla los diferentes mecanismos utilizados para dividir y ajustar las contribuciones entre los miembros. La segunda parte se centra en los esfuerzos de los órganos de gobernanza transfronteriza para movilizar la financiación de proyectos. Explora los distintos mecanismos de financiación disponibles y ofrece ejemplos de cómo distintos órganos de gobernanza transfronteriza han podido diversificar sus fuentes de ingresos. El capítulo concluye con una serie de consideraciones dirigidas a los responsables políticos, con el fin de reforzar la capacidad de los mecanismos de gobernanza transfronteriza para movilizar, absorber e invertir fondos de forma eficaz.

Cuadro 4.1. Recomendaciones para garantizar una financiación sostenible y adaptable de la cooperación transfronteriza

Los órganos de gobernanza transfronteriza necesitan capacidad operativa para llevar a cabo su mandato. Como tales, deben considerar:

- Establecer contribuciones anuales de los miembros que cubran los costes básicos de personal y funcionamiento, de modo que los órganos de gobierno puedan abordar las cuestiones transfronterizas, incluso cuando fluctúe la financiación de los proyectos transfronterizos.
- Revisar periódicamente el volumen de las contribuciones de los miembros para permitir los ajustes que puedan ser necesarios para satisfacer las necesidades, prioridades y circunstancias cambiantes (por ejemplo, la capacidad fiscal de los miembros, la inflación).
- Establecer criterios claros (por ejemplo, población, capacidad financiera, paridad) para dividir las contribuciones entre los miembros formales, con el fin de promover la equidad y la responsabilidad compartida en las iniciativas transfronterizas.
- Revisar periódicamente el reparto de las cuotas de afiliación, para garantizar que siga siendo equitativo en medio de circunstancias cambiantes (por ejemplo, cambios en la composición de los miembros o en las capacidades financieras).

Para permitir una planificación financiera estratégica y ayudar a los órganos de gobierno transfronterizos y a sus miembros a anticiparse a las futuras necesidades financieras y a asignar los recursos de forma eficaz, deben tener en cuenta:

- Adoptar planes financieros plurianuales que incluyan costes de personal, operativos, logísticos, de proyectos y de otro tipo, con cifras exactas para el primer año y estimaciones para los siguientes.

Para garantizar que los órganos de gobernanza transfronteriza son capaces de movilizar los fondos y la financiación necesarios para poner en marcha iniciativas concretas y crear resiliencia financiera, deben tener en cuenta:

- Evaluar las competencias y conocimientos existentes en materia de movilización de fondos y financiación (por ejemplo, redacción de propuestas, relaciones con los donantes), así como las necesidades futuras para detectar posibles carencias.
- Reforzar la capacidad interna para identificar oportunidades de financiación y redactar propuestas de buena calidad, especialmente para aquellos mecanismos de financiación internacionales, nacionales o subnacionales que se ajusten a los objetivos de cooperación del órgano de gobierno. Esto podría hacerse mediante:
 - Organizar formación específica a cargo de expertos externos o aprovechar la experiencia del personal para formar a sus colegas;
 - Invitar a expertos de los miembros formales para que organicen cursos de formación ad hoc, proporcionen formación en el puesto de trabajo o ayuden a redactar distintas partes de las propuestas de proyectos.

Para garantizar que los órganos de gobernanza transfronterizos puedan absorber e invertir eficazmente los fondos y la financiación de los proyectos, y evitar retrasos en los mismos, deberían:

- Desarrollar competencias y conocimientos internos en los siguientes ámbitos:
 - Planificación estratégica, para garantizar que las propuestas de proyectos se ajustan a los recursos disponibles y/o se basan en una estimación realista de los recursos humanos que pueden mobilizarse para apoyar la ejecución del proyecto;
 - Adquisición de bienes y servicios, para garantizar una asignación de recursos oportuna y rentable;
 - Gestión de recursos humanos, para ampliar rápidamente la capacidad operativa cuando se disponga de financiación para el proyecto.

Para garantizar que los organismos de gobernanza transfronteriza aprovechen en mayor medida una gama más amplia de programas de financiación patrocinados por la UE, la Comisión Europea podría considerar:

- Revisar los criterios de elegibilidad de los mecanismos de financiación de la UE infrautilizados para evaluar si organismos como las AECT pueden participar en las convocatorias o si pueden ser necesarios ajustes para facilitar su acceso.
- Elaborar y difundir material escrito (por ejemplo, un folleto o un conjunto de herramientas en línea) que ofrezca orientación práctica sobre: i) las opciones de financiación y fondos alternativos disponibles para los órganos de gobernanza transfronterizos; y ii) cómo solicitarlos.

Fuente: Elaboración propia.

Financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza

Garantizar una financiación sostenible y adaptable a los organismos de gobernanza transfronteriza les ayuda a alcanzar los objetivos de desarrollo transfronterizo y a atender eficazmente las necesidades de las comunidades fronterizas. Una financiación suficiente y constante facilita la contratación y retención de personal cualificado especializado en la cooperación transfronteriza, así como la cobertura de los gastos operativos (por ejemplo, espacio de oficinas, infraestructura de comunicaciones, viajes necesarios). Así pues, una financiación fiable de los órganos de gobernanza transfronteriza puede ayudarles a seguir centrándose en abordar los problemas transfronterizos a lo largo del tiempo, incluso cuando la financiación de los proyectos transfronterizos fluctúa. Además, garantizar que los mecanismos de financiación sean adaptables a las necesidades y circunstancias cambiantes proporciona a los órganos de gobernanza transfronteriza la flexibilidad necesaria para abordar los nuevos retos transfronterizos que vayan surgiendo.

En la práctica, sin embargo, la financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza suele ser precaria, como demuestran los órganos de gobernanza transfronteriza estudiados. Las contribuciones de los miembros suelen ser su principal fuente de financiación, que puede cubrir únicamente los costes operativos básicos. Esto significa que los órganos de gobernanza transfronteriza a menudo necesitan movilizar recursos externos para llevar a cabo proyectos concretos. Además, las estructuras de las contribuciones de los miembros suelen carecer de flexibilidad, lo que dificulta que los órganos de gobernanza transfronteriza cubran los costes derivados de contextos cambiantes (por ejemplo, la inflación) y aborden eficazmente los retos y oportunidades emergentes o inesperados. Además, muchos órganos de gobernanza transfronteriza no utilizan planes financieros plurianuales, lo que puede crear incertidumbre entre los miembros respecto a las expectativas financieras, especialmente en lo que se refiere a las contribuciones de los miembros, los costes operativos y las posibles necesidades de inversión.

Contribuciones de los miembros

Las diferencias en los niveles de ingresos de los órganos de gobernanza transfronterizos reflejan las diferencias en sus mandatos, la composición de sus miembros y la capacidad financiera y el compromiso de estos para apoyar la cooperación transfronteriza. Por ejemplo, para prestar una asistencia sanitaria de calidad, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) Hospital de Cerdanya ha gestionado un presupuesto superior a 20 millones de euros anuales desde su apertura en 2014 (AECT Hospital de Cerdanya, 2024^[1]). Los organismos de gobernanza transfronteriza que no tienen encomendada la prestación de un servicio público específico suelen tener presupuestos mucho más reducidos (anexo, figura 4.A.1). La Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, por ejemplo, mantuvo un presupuesto entre 1,2 y 1,4 millones de 2008 a 2023 (Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2024^[2]).

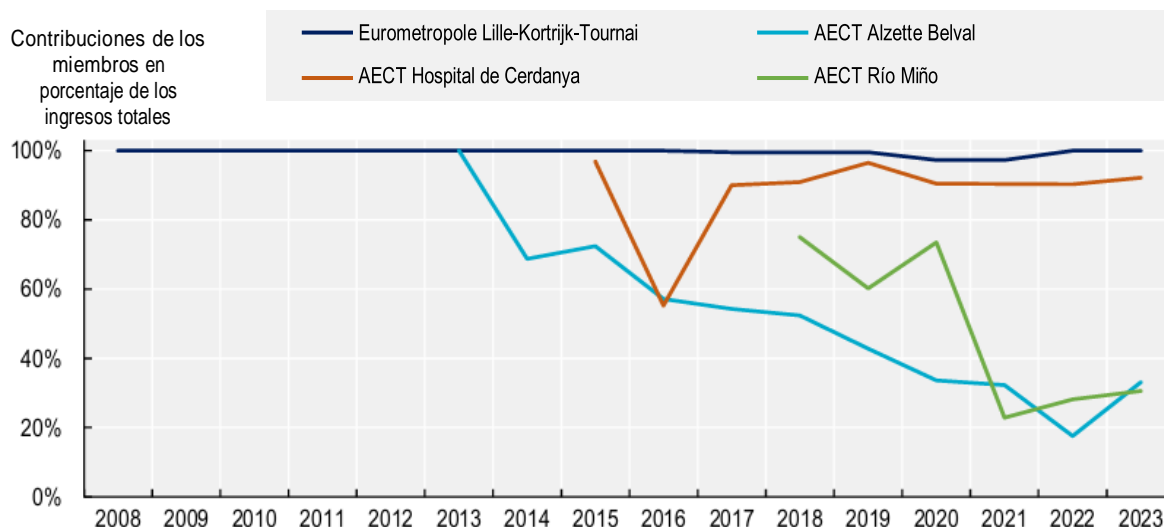
Algunos organismos transfronterizos dependen más de las cuotas de sus miembros que otros

Los órganos de gobierno transfronterizos suelen depender de las contribuciones de sus miembros para cubrir sus gastos de personal y funcionamiento. Sin embargo, el método para dividir estas contribuciones entre los miembros varía según los órganos de gobierno para tener en cuenta factores como el tamaño de la población. Adaptar la forma en que se dividen las contribuciones entre los miembros puede ayudar a garantizar que las contribuciones se consideren justas y acordes con las capacidades de los miembros.

También varía el grado en que los órganos de gobierno transfronterizos recurren a estas tasas (Figura 4.1). Esto puede tener importantes implicaciones sobre la necesidad de movilizar financiación externa. Por ejemplo, los organismos de gobernanza transfronteriza que dependen en gran medida de las cuotas de sus miembros a menudo necesitan obtener financiación adicional de fuentes alternativas para apoyar sus operaciones. Además, mantener un fuerte apoyo político e institucional de los miembros es especialmente crítico cuando una parte significativa de la financiación procede de las cuotas de los miembros, ya que cualquier reducción del compromiso puede poner en peligro la estabilidad financiera de la organización. Además, depender de las cuotas de los afiliados puede limitar la flexibilidad de una organización para adaptarse a nuevos retos u oportunidades.

Algunos órganos de gobernanza transfronteriza, como el Hospital de Cerdanya y la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, se financian casi en su totalidad mediante las contribuciones de sus miembros (AECT Hospital de Cerdanya, 2024^[1]; Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, 2024^[2]). Cuando se depende en gran medida de tales contribuciones, es vital garantizar un apoyo político y un compromiso sostenidos por parte de las instituciones miembros, a fin de asegurar un flujo previsible y constante de financiación para la acción transfronteriza. En el caso de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, por ejemplo, que depende casi totalmente de las contribuciones de sus miembros, una base de financiación estable por parte de éstos permite a la AECT mantener sus operaciones en curso y cubrir los gastos de personal esenciales.

Figura 4.1. Contribuciones de los miembros como porcentaje de los ingresos anuales de las AECT seleccionadas



Nota: Esta cifra representa el que representan las cuotas de los afiliados sobre el total de ingresos anuales, incluidos los fondos no utilizados arrastrados de años anteriores.

Fuente: Elaboración propia a partir de EGTC Río Minho: (EGTC Río Minho, 2024^[3]); EGTC Cerdanya Hospital: (EGTC Cerdanya Hospital, 2024^[1]); Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai: (Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2024^[2]); EGTC Alzette Belval: (EGTC Alzette Belval, 2024^[4]).

Sin embargo, otros órganos de gobernanza transfronterizos demuestran que es posible reducir la dependencia de las de los miembros con el tiempo. Por ejemplo, aunque las AECT Río Miño y Alzette Belval dependían en un principio en gran medida de las contribuciones de sus miembros, gradualmente obtuvieron financiación externa, por ejemplo de programas de la UE (AECT Alzette Belval, 2024^[4]; AECT Río Miño, 2024^[3]). Esta evolución pone de relieve el potencial de los órganos de gobernanza transfronterizos para ampliar su base financiera más allá de las contribuciones de sus miembros, mejorando así su capacidad para llevar a cabo diversos proyectos y adaptarse a las nuevas oportunidades.

En general, los datos sugieren que los órganos de gobernanza transfronterizos deberían tratar de garantizar contribuciones estables de sus miembros y, al mismo tiempo, fomentar fuentes de financiación diversificadas. Este doble enfoque puede

ayudar a minimizar la vulnerabilidad financiera y permitir que los órganos de gobernanza transfronteriza amplíen su capacidad de apoyo a la acción transfronteriza.

Se pueden adoptar diversos enfoques para dividir las cuotas de afiliación en función de los distintos contextos fronterizos

Además de garantizar una base de financiación estable, los órganos de gobernanza transfronteriza también deben plantearse cómo repartir equitativamente el nivel de las contribuciones entre los miembros formales y los factores en los que basarlas. La forma en que se calculan contribuciones de los miembros (por ejemplo, en función de los beneficios de la acción transfronteriza o de la capacidad fiscal de los miembros) puede fomentar la percepción de equidad y responsabilidad compartida. La forma en que se reparten las contribuciones también puede afectar a la definición de la agenda y a la influencia en la toma de decisiones, ya que las cuotas de financiación pueden correlacionarse con el poder de voto.

Los mecanismos que utilizan los órganos de gobernanza transfronteriza para dividir las contribuciones de los miembros entre las delegaciones nacionales suelen reflejar la estructura y las necesidades únicas de la organización, y generalmente se dividen en dos categorías principales: división equitativa y contribuciones diferenciadas. Algunos órganos de gobernanza transfronteriza utilizan un reparto directo del 50-50 entre las delegaciones nacionales. Este es el caso de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, en la que las delegaciones francesa y belga aportan cada una la mitad de la contribución anual de los miembros (Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2021^[5]). La división al 50% puede simplificar los acuerdos financieros y enfatizar la idea de una inversión y unos beneficios iguales de la cooperación transfronteriza, fomentando un sentido de asociación equilibrada.

En cambio, algunos organismos utilizan un modelo diferenciado que asigna las cuotas de afiliación en función de factores específicos, como la distribución de la población. Por ejemplo, la AECT Hospital de Cerdanya determina las cuotas basándose en un reparto 60-40, en el que Cataluña (España) cubre el 60% y Francia el 40% (AECT Hospital de Cerdanya, 2024^[6]). Esto refleja el desequilibrio demográfico entre las regiones catalana y francesa de Cerdaña en el momento en que se creó la AECT (OCDE, 2023^[7]). Este enfoque diferenciado puede ayudar a alinear las contribuciones con factores como el tamaño de la población o la capacidad económica, promoviendo la equidad en la financiación. Otro ejemplo relevante procede de la AECT Alzette Belval. Entre 2013 y 2021, las contribuciones se repartieron a partes iguales entre los miembros de Francia y Luxemburgo. Tras la adhesión de la ciudad luxemburguesa de Rumelange a la AECT en 2022, la cuota de Luxemburgo aumentó del 50 % al 60 %, mientras que la de Francia se redujo al 40 % (AECT Alzette Belval, 2024^[4]; OCDE, 2023^[7]).

Los órganos de gobierno transfronterizos también pueden emplear diversos mecanismos para dividir las cuotas de afiliación dentro de las delegaciones nacionales. Esta diferenciación puede basarse en múltiples factores, como el tamaño de la población de cada miembro o el número de miembros por delegación. Por ejemplo, los miembros franceses de la AECT Alzette Belval (gobierno nacional, región de Grand Est, dos departamentos y una agrupación intermunicipal) aportan cada uno el 20% de la cuota francesa del total de las contribuciones de los miembros. Por el contrario, el 50% de la contribución luxemburguesa procede del gobierno nacional. El 50% restante lo aportan los cinco municipios miembros de la AECT (OCDE, 2023^[7]). Esto significa que, en 2023, los municipios franceses y luxemburgueses aportaron el 28% del total de las cuotas de los miembros, lo que refleja un compromiso financiero relativamente fuerte de los niveles de gobierno regional y nacional para apoyar las operaciones y los objetivos de la AECT.

Estos ejemplos ilustran cómo los responsables políticos transfronterizos pueden utilizar las cuotas de los miembros para promover la equidad y la responsabilidad compartida en las iniciativas transfronterizas. Además, también ponen de relieve la importancia de los procesos de revisión periódica para garantizar que las normas de las cuotas de los miembros sigan siendo justas a pesar de los cambios en las circunstancias (por ejemplo, cambios en la composición de los miembros, capacidades financieras, población).

La flexibilidad en las contribuciones de los miembros ayuda a los organismos transfronterizos a responder a la evolución de las necesidades

La flexibilidad en el volumen total de las contribuciones de los afiliados puede minimizar los problemas de financiación que puedan surgir repentinamente o en el . Las necesidades y prioridades de los afiliados pueden cambiar con el tiempo y exigir ajustes en la financiación.

para apoyar nuevos proyectos u objetivos estratégicos. Además, los cambios en la base de miembros, como la salida de miembros existentes o la incorporación de otros nuevos, pueden hacer necesario reequilibrar las contribuciones. La capacidad fiscal de cada miembro también puede fluctuar debido a cambios macroeconómicos, como la inflación, o a crisis que afecten a la disponibilidad de fondos. Permitir que las contribuciones de los miembros se ajusten con el tiempo permite a los órganos de gobernanza transfronteriza seguir siendo resistentes, receptivos y financieramente sostenibles.

En este proyecto se observaron dos enfoques distintos para determinar el volumen de las cuotas de los miembros de los órganos de gobernanza transfronterizos: cuotas fijas y ajustes periódicos. La Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, por ejemplo, ha adoptado el primer enfoque, habiendo limitado las cuotas de afiliación a 1,26 millones de euros en 2011 (OCDE, 2023^[7]). Si bien esto proporcionó a la organización seguridad financiera, la falta de ajustes periódicos de las cuotas de los miembros se tradujo en una pérdida de alrededor del 28% (en términos reales) de su poder de financiación debido a la inflación entre 2008 y 2023. Esto redujo efectivamente su capacidad para mantener un nivel estable de capacidad operativa (Banco Mundial, 2024^[8]; Eurometropole Lille- Kortrijk-Tournai, 2024^[2]). Aunque los modelos de contribución fija pueden ser populares entre los miembros y proporcionar estabilidad a corto plazo al órgano de gobernanza transfronteriza, a largo plazo pueden socavar la sostenibilidad financiera al aumentar los costes, lo que dificulta a las organizaciones el cumplimiento de su mandato.

Otros organismos transfronterizos permiten ajustes periódicos de las cuotas de sus miembros, lo que posibilita una planificación financiera más flexible. La AECT Hospital de Cerdanya, por ejemplo, combinó un periodo inicial de contribuciones estables con aumentos graduales para hacer frente a costes crecientes. De 2015 a 2020, las cuotas de afiliación se limitaron a 20 millones de euros anuales. A partir de 2021, sin embargo, se incrementaron periódicamente, llegando a superar los 25 millones de en 2023 (AECT Hospital de Cerdanya, 2024^[1]). Estos ajustes ayudaron al hospital a evitar los déficits que se habían producido en años anteriores y le permitieron seguir el ritmo de las crecientes demandas operativas. El Hospital de Cerdanya también creó una comisión especial para estudiar la forma de racionalizar el proceso de determinación de las contribuciones de los miembros a fin de satisfacer las necesidades cambiantes (recuadro 4.2). Por su parte, la AECT Río Miño ha demostrado una notable flexibilidad a la hora de ajustar las contribuciones de los miembros, incluidos aumentos y disminuciones sustanciales (por ejemplo, +199% de 2019 a 2020 y -55% de 2020 a 2021) (AECT Río Miño, 2024^[3]). Este enfoque demuestra la capacidad de la AECT de adaptar su mecanismo de financiación para satisfacer las demandas de proyectos específicos, respondiendo al mismo tiempo a las cambiantes condiciones financieras. Por ejemplo, la disminución de las contribuciones de los miembros tuvo lugar durante el apogeo de la pandemia del COVID-19, que puso a prueba la capacidad fiscal de los miembros de la AECT (OCDE, 2023^[7]).

Cuadro 4.2. Comisión de revisión del proceso de ajuste del presupuesto de la AECT Hospital de Cerdanya

La AECT Cerdanya ha creado recientemente una comisión mixta para su financiación, de la que forman parte sus miembros fundadores (el Ministerio de Sanidad francés, la Agencia Regional de Salud de Occitanie, el Departamento de Salud de Cataluña y el equipo directivo de la AECT). La Comisión tiene el mandato de estudiar el desarrollo de un nuevo modelo de financiación que simplifique las actuales negociaciones presupuestarias tripartitas anuales (entre los gobiernos francés y catalán y la). En concreto, está estudiando la posibilidad de introducir cambios automáticos en las cotizaciones de los miembros en función de: i) los aumentos de financiación en el sector hospitalario tanto en Francia como en ; y ii) los costes previstos de la , que se incluirán en los planes de inversión plurianuales.

Fuente: Elaboración propia a partir de (OCDE, 2023^[7]).

Los órganos de gobierno transfronterizos pueden ajustar el volumen de las contribuciones de sus miembros de distintas maneras. El enfoque más sencillo consiste en utilizar las propuestas de presupuesto anual para determinar los cambios en el volumen de las contribuciones de los miembros. Al votar los proyectos de presupuesto, los afiliados mantienen el control sobre los ajustes de sus cuotas, garantizando que las decisiones se ajustan a la realidad financiera actual y a las necesidades de la organización.

Otra opción es formalizar disposiciones para ajustar las cuotas de los miembros, por ejemplo, incluyéndolas en los estatutos fundacionales. Especificar que las cuotas pueden revisarse a intervalos determinados (por ejemplo, cada dos años) puede proporcionar mayor estabilidad y previsibilidad tanto al órgano de gobierno transfronterizo como a sus miembros, ayudando a evitar fluctuaciones drásticas de un año a otro.

Prácticas de planificación financiera

Como herramienta de planificación financiera, los planes financieros plurianuales ofrecen a las instituciones un marco estructurado que les ayuda a anticipar futuras necesidades financieras, priorizar iniciativas y asignar recursos de forma eficaz. En el caso de los órganos de gobierno transfronterizos, la planificación financiera plurianual es especialmente importante debido a la complejidad y al compromiso financiero sostenido que suele ser necesario para abordar los retos transfronterizos. Al establecer una financiación previsible y clarificar las expectativas financieras entre los miembros, los planes financieros plurianuales pueden mejorar la estabilidad financiera, apoyar la alineación estratégica y permitir la puesta en marcha de iniciativas transformadoras de mayor envergadura que puedan tener un impacto duradero en un territorio transfronterizo.

La ausencia de planes financieros plurianuales puede dificultar la movilización proactiva de recursos

Muchos órganos de gobernanza transfronteriza, aunque no todos, utilizan planes financieros anuales en lugar de plurianuales (OCDE, 2023^[7]). De los cinco órganos de gobierno transfronterizos estudiados, sólo uno (la AECT Río Miño) utiliza planes financieros plurianuales. Hay varias razones que podrían explicar la dependencia de los planes financieros anuales. En primer lugar, por su propia naturaleza, los órganos de gobernanza transfronteriza reúnen a actores públicos de diferentes países, cada uno de los cuales puede tener ciclos presupuestarios, prioridades financieras y condiciones económicas únicas. La elaboración de planes financieros plurianuales puede no ajustarse a las prácticas presupuestarias o a la flexibilidad que cada miembro pueda necesitar. Además, sin la capacidad jurídica para asegurar o garantizar la financiación plurianual de sus miembros, los órganos de gobernanza transfronteriza pueden optar por planes financieros anuales.

Sin embargo, la ausencia de planes financieros plurianuales puede obstaculizar a los órganos de gobernanza transfronterizos de varias maneras:

- Sin unas expectativas financieras claras y a largo plazo, los miembros pueden sentirse inseguros sobre las futuras contribuciones que puedan ser necesarias, incluso para hacer frente a los costes operativos y las necesidades de inversión. Esta incertidumbre puede obstaculizar la capacidad de planificar y comprometer recursos.
- Los órganos de gobernanza transfronteriza pueden verse obligados a centrarse en decisiones a corto plazo, lo que puede resultar ineficaz. Abordar los retos transfronterizos requiere a menudo compromisos de financiación sostenidos, y la falta de planificación a largo plazo puede restringir la capacidad de diseñar y ejecutar proyectos ambiciosos y de impacto.
- Identificar la necesidad de cambiar las contribuciones de los miembros se convierte en un reto sin una planificación financiera plurianual, lo que puede causar déficits de financiación y poner en peligro la capacidad de cumplir los objetivos estratégicos.

Un enfoque para garantizar unas perspectivas financieras más previsibles y estratégicas consiste en que los órganos de gobierno transfronterizos elaboren planes financieros plurianuales que incluyan los costes de personal, operativos, logísticos, de proyectos y de otro tipo, con cifras exactas para el primer año y proyecciones para los años siguientes. Este enfoque puede proporcionar a los órganos de gobierno y a sus miembros una relativa claridad sobre los compromisos financieros a medio plazo y sobre cómo podría evolucionar la capacidad financiera de la organización para llevar a cabo acciones transfronterizas. Al mismo tiempo, deja suficiente flexibilidad para realizar ajustes, dada la incertidumbre que rodea a la capacidad de los órganos de gobernanza transfronteriza para movilizar financiación externa.

Para alinear mejor la planificación financiera con los objetivos estratégicos, los órganos de gobernanza transfronteriza pueden considerar la posibilidad de incluir en sus planes plurianuales un anexo en el que se enumeren los posibles proyectos junto con los costes estimados. Este añadido puede ayudarles a aclarar: i) los tipos de iniciativas que consideran esenciales para cumplir su mandato; y

ii) los recursos necesarios para alcanzarlos. A su vez, esto puede apoyar los esfuerzos de movilización de fondos en las primeras fases, permitiendo a las organizaciones buscar proactivamente fuentes de financiación, como subvenciones competitivas o contribuciones adicionales de los miembros.

Financiación de las acciones transfronterizas

Aunque las contribuciones de los miembros suelen sostener el funcionamiento de los órganos de gobernanza transfronteriza, a menudo son insuficientes para que puedan cumplir plenamente su mandato. Para garantizar su eficacia a largo plazo, los órganos de gobernanza transfronteriza deben recurrir a una combinación de fondos y mecanismos de financiación para iniciativas e inversiones prácticas. Sin embargo, esto puede ser más fácil de decir que de hacer, y puede requerir creatividad y desarrollo de capacidades por parte del órgano de gobernanza.

La mayoría de los organismos de gobernanza transfronteriza de la UE dependen de los fondos competitivos de la UE para invertir, pero muchas otras fuentes de financiación siguen infrautilizadas. Entre ellas figuran los programas de la UE, las subvenciones nacionales y subnacionales y las aportaciones no gubernamentales. La dependencia de las fuentes de financiación competitivas de la UE puede dar lugar a vulnerabilidades financieras si las prioridades cambian o los presupuestos disminuyen, o si el organismo de gobernanza transfronteriza no consigue identificar convocatorias o desarrollar proyectos que sean seleccionados para recibir financiación. Para aumentar su resistencia financiera, los órganos de gobernanza transfronteriza deben mejorar su capacidad técnica para preparar propuestas sólidas y gestionar los fondos con eficacia. Además, es posible que los responsables políticos de la UE deban reevaluar los criterios de elegibilidad de los mecanismos de financiación no utilizados o infrautilizados, con el fin de garantizar que los recursos disponibles puedan apoyar eficazmente la cooperación transfronteriza.

Movilización de fondos para proyectos transfronterizos

Para movilizar fondos externos y financiación para la acción transfronteriza, los órganos de gobernanza pueden recurrir a una serie de mecanismos (Anexo Tabla 4.A.1). Para los órganos de gobernanza transfronteriza de la UE, Interreg es una importante fuente de financiación. Entre 2014 y 2020, aproximadamente la mitad de las AECT recurrieron a la financiación de Interreg, normalmente como socios o coordinadores de proyectos, y solo unas pocas actuaron como únicas beneficiarias (Comité Europeo de las Regiones, 2018^[91]). Sin embargo, se puede recurrir a muchos otros mecanismos de financiación de la UE, varios de los cuales están adaptados a diferentes sectores, como la educación (Erasmus+), la investigación y la innovación (Horizonte Europa), la digitalización (Europa Digital) y el desarrollo medioambiental (LIFE).

Además de la financiación de la UE, existen otras fuentes de apoyo financiero a los proyectos transfronterizos. Los bancos internacionales de desarrollo, por ejemplo, pueden proporcionar ayuda financiera, sobre todo para iniciativas fuera de la UE. Además, los gobiernos nacionales y regionales pueden conceder subvenciones, ya sea a través de convocatorias abiertas o de acuerdos de financiación específicos adaptados a las necesidades transfronterizas.

Por último, la financiación procedente de fuentes no gubernamentales ofrece oportunidades adicionales de apoyo financiero. Esto incluye la formación de asociaciones con empresas privadas que pueden cofinanciar proyectos como la construcción y gestión de infraestructuras públicas compartidas (por ejemplo, transporte público). También pueden utilizarse métodos de crowdfunding para recabar apoyo financiero directamente del público.

En conjunto, estas diversas fuentes de financiación proporcionan a los organismos transfronterizos una gama de posibles recursos que necesitan para llevar a cabo proyectos transfronterizos de impacto. No obstante, es importante desarrollar los mecanismos y capacidades necesarios para movilizar y gestionar eficazmente la financiación.

Diversos factores determinan la capacidad de los órganos de gobernanza transfronterizos para movilizar financiación para proyectos

La capacidad de los órganos de gobierno transfronterizos para diversificar sus fuentes de financiación varía mucho y está influida por varios factores. En primer lugar, algunos órganos de gobierno tienen formalmente prohibido recibir determinados tipos de fondos y mecanismos de financiación transfronterizos. Por ejemplo, los estatutos de la AECT Nemunas-Niemen especifican que no generará ingresos mediante la prestación de actividades económicas o servicios a los miembros u otros socios (AECT Nemunas-Niemen, 2023^[10]). Esto significa que no puede generar ingresos mediante la prestación de servicios remunerados, como la impartición de sesiones de formación (por ejemplo, sobre la movilización de fondos procedentes de programas de la UE).

En segundo lugar, la posibilidad de movilizar cofinanciación desempeña un papel fundamental, ya que algunas fuentes de financiación (por ejemplo, la mayoría de los programas de financiación de la UE) exigen una contribución financiera que no todos los miembros de los órganos de gobernanza transfronteriza, o los propios órganos, pueden permitirse. Esto puede afectar, en particular, a aquellos órganos de gobernanza transfronteriza entre cuyos miembros se encuentran principalmente gobiernos locales pequeños con una capacidad fiscal limitada (OCDE, 2023^[7]). En tercer lugar, y en relación con lo anterior, el interés y la capacidad financiera de los miembros individuales para aportar financiación pueden afectar significativamente a la diversidad de fuentes de financiación a las que puede acceder un organismo transfronterizo. Por ejemplo, en el caso de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, los miembros individuales se han mostrado reacios a proporcionar financiación más allá de sus contribuciones anuales como miembros (OCDE, 2023^[7]).

En cuarto lugar, la capacidad de los recursos humanos de los órganos de gobernanza transfronteriza afecta a su capacidad para movilizar financiación para proyectos. Para identificar con éxito las oportunidades de financiación, redactar propuestas competitivas y presionar a los posibles donantes, es necesario que el personal disponga de tiempo y conocimientos suficientes en materia de recaudación de fondos. Como se señala en el capítulo 3, muchos organismos de gobernanza transfronteriza sólo cuentan con unos pocos, lo que limita su capacidad para movilizar recursos adicionales (OCDE, 2023^[7]). Además, lleva tiempo adquirir experiencia en la redacción de propuestas y demostrar la capacidad de gestionar eficazmente la financiación de proyectos. En última instancia, la capacidad de mostrar un historial demostrado en la gestión de la financiación de proyectos puede aumentar el atractivo de un organismo para los posibles donantes.

Algunos organismos de gobernanza transfronteriza han conseguido movilizar financiación para proyectos procedente de una amplia gama de fuentes. Este éxito puede atribuirse a distintos factores, entre ellos la capacidad de algunos organismos para ofrecer servicios remunerados a sus miembros y a otras partes interesadas (por ejemplo, para formación y asesoramiento). Además, la disposición de los miembros a cofinanciar proyectos de inversión ha permitido a algunos organismos obtener financiación de programas de la UE. Por último, en el caso de la AECT Alzette Belval, los ajustes estratégicos de su estrategia de desarrollo animaron a los miembros individuales a aportar contribuciones a los proyectos.

Cuadro 4.3. Diversificar la financiación de las acciones transfronterizas: el ejemplo de la AECT Alzette Belval

En sus primeros años de funcionamiento (2013-2017), la AECT Alzette Belval obtuvo casi todos sus ingresos de las contribuciones de sus miembros. Desde 2018, sin embargo, la organización ha sido capaz de movilizar cantidades cada vez mayores de financiación de proyectos: inicialmente solo a través de Interreg, pero más tarde también de sus miembros.

Los proyectos financiados por Interreg se centraron en: i) mejorar el conocimiento por parte de los ciudadanos de los bienes y servicios públicos que se ofrecen en la región; y ii) disminuir la dependencia de los residentes del automóvil mejorando la red de movilidad "blanda" de la región, creando una red segura de carriles bici y peatonales. La financiación del proyecto por parte de los miembros de la AECT permitió elaborar un estudio para la planificación espacial y arquitectónica coherente de la zona transfronteriza. Además, la financiación de no miembros (por ejemplo, el Ministerio de Movilidad de Luxemburgo) apoyó el desarrollo de un estudio de viabilidad de un corredor transfronterizo de autobuses para mejorar las conexiones de transporte público en la región.

La movilización de fondos para proyectos procedentes de los miembros de la AECT se vio facilitada por los cambios introducidos en la estrategia de desarrollo de la organización. Las dos primeras estrategias de la AECT

de proyectos dirigidos a todos los municipios de la región transfronteriza. En cambio, la estrategia actual también propone proyectos que se ejecutarán a un solo lado de la , con el potencial de crear efectos indirectos positivos para toda la aglomeración transfronteriza. Esto ha animado a los miembros individuales a financiar proyectos.

Fuente: Elaboración propia a partir de (OCDE, 2023^[7]; AECT Alzette Belval, 2024^[4]; AECT Alzette Belval, 2021^[11]; AECT Alzette Belval, 2017^[12]; EPA Alzette Belval, s.f.^[13]).

La dependencia de la financiación de Interreg puede crear vulnerabilidades financieras para los órganos de gobernanza transfronterizos

A pesar del relativo éxito de la AECT Río Miño y de la AECT Alzette Belval a la hora de movilizar financiación de proyectos procedente de diversas fuentes, la mayor parte de la financiación de sus proyectos ha procedido de Interreg. En 2023, el 31% de los ingresos totales de la AECT Río Miño y el 33% de los de la AECT Alzette Belval procedían de esta fuente (AECT Río Miño, 2024^[3]; AECT Alzette Belval, 2024^[4]).

La confianza de muchos organismos de gobernanza transfronteriza de la UE en Interreg es comprensible por varias razones. En primer lugar, Interreg es un flujo de financiación expresamente destinado a apoyar iniciativas transfronterizas, lo que lo convierte en un punto de partida lógico para los organismos de gobernanza transfronteriza que pretenden movilizar financiación de la UE. Esto lo distingue de otros programas de financiación de la UE (Tabla 4.A.1 del Anexo), que no están dirigidos específicamente o únicamente a la cooperación transfronteriza.

En segundo lugar, muchos organismos de gobernanza transfronteriza tienen una capacidad limitada de recursos humanos para buscar oportunidades de financiación de mecanismos alternativos nacionales o de la UE, por lo que Interreg es la opción preferida por defecto. Las entrevistas con estos organismos revelaron que muchos carecen del tiempo y las capacidades necesarias para identificar oportunidades de financiación más allá de Interreg y desarrollar propuestas sólidas para ellas (OCDE, 2024^[14]; OCDE, 2023^[7]). Esto puede explicar por qué los órganos de gobernanza transfronterizos suelen tener un conocimiento limitado de las opciones alternativas de financiación de la UE (cuadro 4.A.1 del anexo). Por ejemplo, no existen ejemplos de AECT que hayan obtenido fondos de programas como LIFE, Europa Creativa o Europa Digital. En principio, estos programas podrían apoyar proyectos valiosos destinados a proteger los espacios verdes y la biodiversidad transfronterizos, promover el patrimonio cultural en las regiones transfronterizas y mejorar la tecnología digital para las PYME y los ciudadanos, respectivamente. Otra explicación del escaso compromiso con las fuentes alternativas de financiación de la UE puede ser que los organismos de gobernanza transfronteriza no estén seguros de poder acogerse a estos programas.

En tercer lugar, aunque algunos gobiernos nacionales y regionales de los países cooperantes han establecido mecanismos de financiación específicos para el desarrollo transfronterizo, otros no lo han hecho. Por ejemplo, a partir de 2011, el Gobierno húngaro ha proporcionado apoyo financiero con cargo al presupuesto nacional específicamente para el funcionamiento de AECT en las que participen entidades gubernamentales húngaras, como los gobiernos locales (véase el capítulo 1) (Servicio Centroeuropeo de Iniciativas Transfronterizas - Budapest, 2022^[15]). Sin embargo, las entrevistas con los órganos de gobernanza transfronteriza indicaron que a menudo desconocen las oportunidades de financiación específica para la cooperación transfronteriza que ofrecen los gobiernos nacionales o regionales de los países cooperantes (OCDE, 2023^[7]).

Por último, hay pocos indicios de que los organismos de gobernanza transfronteriza movilicen fondos del sector privado para poner en marcha iniciativas transfronterizas. La ausencia de financiación del sector privado puede sugerir un compromiso limitado con el sector privado en general, o una falta de comprensión de cómo la inversión de los agentes privados podría apoyar las iniciativas transfronterizas y, al mismo tiempo, ofrecer ventajas significativas a los inversores. Además, puede reflejar el hecho de que las iniciativas perseguidas por los órganos de gobernanza transfronteriza no se ajustan bien a los intereses o prioridades del sector privado.

Sin embargo, la dependencia de fuentes de financiación competitivas de la UE, como Interreg, puede exponer a los órganos de gobernanza transfronteriza a vulnerabilidades financieras si las prioridades de la UE cambian, los presupuestos disminuyen o los órganos de gobernanza

no preparen propuestas competitivas. Para hacer frente a este riesgo, puede ser beneficioso que los organismos transfronterizos diversifiquen sus fuentes de financiación de proyectos, no necesariamente para reducir la financiación de Interreg, sino para reforzar su capacidad de resistencia frente a posibles cambios en la financiación.

Aprovechar la experiencia de los miembros puede ayudar a los órganos de gobernanza transfronterizos a movilizar la financiación de proyectos

El refuerzo de sus capacidades para navegar por los mecanismos de financiación de la UE u otros mecanismos competitivos, junto con las subvenciones nacionales y subnacionales y las inversiones del sector privado, puede permitir a los órganos de gobernanza transfronteriza obtener recursos financieros adicionales y cumplir con mayor eficacia sus objetivos estratégicos. Para lograrlo, los órganos de gobernanza transfronteriza podrían considerar varias medidas.

Para empezar, los órganos de gobernanza transfronteriza pueden considerar la posibilidad de hacer un inventario de sus competencias, conocimientos y experiencia actuales, así como de sus necesidades futuras en relación con la movilización de fondos y la financiación de proyectos transfronterizos. Esta evaluación puede ayudar a determinar las competencias actuales en ámbitos como la identificación de oportunidades de financiación, la redacción de propuestas y la gestión de proyectos. También puede ayudarles a evaluar su experiencia con diversos mecanismos de financiación, incluidos los procedentes de instituciones internacionales (por ejemplo, la UE, bancos internacionales de desarrollo) y subvenciones nacionales o subnacionales, para poner de relieve las áreas de competencia. Además, la evaluación puede ayudar a determinar las competencias necesarias para acceder mejor a los mecanismos de financiación que contribuirán a alcanzar los objetivos de cooperación transfronteriza de cada organización. En conjunto, estos elementos pueden revelar qué competencias y conocimientos deben desarrollarse o reforzarse para movilizar la financiación necesaria para alcanzar los objetivos transfronterizos.

La creación o el refuerzo de competencias y conocimientos puede lograrse por distintos medios. Por ejemplo, organizando formación específica a cargo de expertos externos o recurriendo a personal experimentado para formar a sus colegas. Sin embargo, dadas las frecuentes limitaciones financieras y de recursos humanos, los órganos de gobernanza transfronteriza podrían dar prioridad al desarrollo de capacidades de movilización de recursos recurriendo a la experiencia de sus miembros. Algunos miembros, como los gobiernos locales o regionales, pueden tener una valiosa experiencia en la preparación de propuestas de proyectos para las subvenciones pertinentes de gobiernos nacionales o instituciones internacionales, que podría compartirse mediante formación ad hoc, entrenamiento en el puesto de trabajo o ayudando a redactar diferentes partes de las propuestas. Reforzar sus capacidades para navegar por los mecanismos de financiación internacionales, las subvenciones nacionales y subnacionales y las inversiones del sector privado puede ayudar a los organismos de gobernanza transfronteriza a obtener recursos financieros adicionales y a cumplir mejor sus objetivos estratégicos.

La escasa capacidad de gestión humana y financiera puede dar lugar a fondos no utilizados y retrasos en los proyectos.

Aunque reforzar la capacidad de movilizar financiación para proyectos puede ser esencial para muchos órganos de gobernanza transfronterizos, es igualmente importante desarrollar las aptitudes y los procesos necesarios para absorber la financiación disponible e invertirla eficazmente. Para los órganos de gobernanza que dependen en gran medida de recursos externos, las fluctuaciones de los ingresos pueden dificultar la absorción constante de la financiación, ya que los cambios en los niveles de financiación de los proyectos suelen exigir ajustes rápidos en la planificación y las operaciones. Además, los equipos centrales de estos , a menudo financiados a través de las cuotas de sus miembros, pueden carecer del tiempo o de los conocimientos específicos necesarios para gestionar de forma óptima los nuevos fondos, lo que puede obstaculizar la ejecución eficaz de las iniciativas transfronterizas. Esta falta de capacidad puede dar lugar a varios problemas, como la incapacidad de invertir plenamente los fondos disponibles y retrasos en la ejecución de los proyectos.

La AECT de Río Miño constituye un ejemplo especialmente destacado en este . En los últimos años, el crecimiento de los ingresos ha sido superior al de los gastos, lo que ha dejado sin gastar una parte considerable de sus ingresos en 2020, 2021 y 2022 (AECT Río Miño, 2024^[3]). Si no se aborda eficazmente, esta infrautilización de fondos podría plantear varios riesgos. Si no se refuerza su capacidad para absorber y desplegar la financiación de proyectos existente, la movilización de fondos adicionales podría agravar la infrautilización de recursos, lo que dificultaría que la organización

gestionar y ejecutar proyectos futuros con eficacia. Esta dificultad para gestionar nuevos proyectos puede acabar minando la capacidad de la organización para cumplir sus objetivos estratégicos. También puede debilitar su credibilidad a la hora de buscar recursos adicionales en el futuro. Si este reto no se resuelve, también puede llevar a los miembros a reconsiderar la aprobación de los aumentos anuales de las cuotas de afiliación, lo que podría poner en peligro la sostenibilidad financiera de la organización y su capacidad para llevar a cabo ambiciosas iniciativas transfronterizas.

Para garantizar una absorción eficaz de la financiación y la inversión, los órganos de gobernanza transfronterizos deben desarrollar las competencias y los procesos necesarios, entre otros, en los siguientes ámbitos:

- Planificación estratégica, para garantizar que las propuestas de proyectos se ajustan a los recursos disponibles o se basan en una estimación realista de los recursos humanos que pueden movilizarse para apoyar la ejecución del proyecto;
- Adquisición de bienes y servicios para garantizar una asignación de recursos transparente, oportuna y rentable;
- Gestión de recursos humanos, que permite a los órganos de gobierno ampliar rápidamente la capacidad operativa, por ejemplo contratando personal adicional cuando se dispone de financiación para el proyecto.

Apoyando el desarrollo de estas , los responsables políticos pueden permitir que los órganos de gobernanza transfronterizos consigan diversas fuentes de financiación y las canalicen hacia proyectos de impacto.

Estrategias para que los responsables políticos de la UE apoyen los esfuerzos de movilización de recursos de los órganos de gobernanza transfronteriza

La limitada movilización de mecanismos de financiación más allá de los ofrecidos por Interreg que se destaca en la Tabla 4.A.1 del Anexo sugiere que los organismos transfronterizos de la UE pueden no estar capitalizando plenamente las opciones disponibles. Los responsables políticos de la UE podrían adoptar varias medidas para resolver este problema.

Por ejemplo, los responsables políticos pueden estudiar por qué determinados programas de la UE, como LIFE y Europa Creativa, no son utilizados por organismos de gobernanza transfronteriza. Esto puede incluir, por ejemplo, la revisión de los criterios de elegibilidad para evaluar si organismos como las AECT pueden, de hecho, participar en las convocatorias o si pueden ser necesarios ajustes para facilitar su acceso.

En la misma línea, los responsables políticos de la UE también pueden considerar la posibilidad de encuestar a los organismos de gobernanza transfronteriza, las AECT, para evaluar su conocimiento de los mecanismos de financiación disponibles, su experiencia a la hora de presentarse a las convocatorias de financiación y los obstáculos que puedan haber encontrado en el proceso. Sobre la base de estos resultados, los responsables políticos pueden aplicar medidas de apoyo específicas, como la organización de sesiones informativas en línea o la elaboración de material de orientación (por ejemplo, un folleto o un conjunto de herramientas en línea). Este sería un paso positivo para aclarar qué mecanismos de financiación son accesibles a los organismos de gobernanza transfronterizos y si se aplica alguna condición especial, como criterios específicos de elegibilidad.

Además, los responsables políticos de la UE pueden trabajar para aumentar la visibilidad de los organismos de gobernanza transfronteriza que han movilizado con éxito financiación procedente de fuentes ajenas a Interreg, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), Horizonte 2020 y los programas Erasmus+, infrutilizados por los organismos de gobernanza transfronteriza. Algunos ejemplos destacados podrían ser:

- La AECT Gorizia-Nova Gorica, que reúne a gobiernos subnacionales de Italia y Eslovenia, gestionó con éxito una iniciativa de Inversión Territorial Integrada (ITI) para ejecutar dos grandes proyectos: "Construcción de una Red Sanitaria Transfronteriza" y el "Parque Natural Transfronterizo Isonzo-Soča". La ITI contó con un presupuesto total de 10 millones de euros, de los cuales el 85% fue aportado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el 15% restante por instituciones gubernamentales nacionales (Comisión Europea, 2021^[16]).
- La AECT Efxini-Poli, formada por autoridades regionales y locales de Grecia, Chipre y Bulgaria, participó en un proyecto financiado por Horizonte 2020 (el predecesor de Horizonte Europa). El proyecto tenía como objetivo apoyar la innovación urbana mejorando la cooperación entre investigadores y responsables políticos (AECT Efxini Poli, 2019^[17]).

Estos ejemplos podrían promoverse a través del folleto o la herramienta en línea antes mencionados. Compartir estos ejemplos podría ayudar a aumentar la concienciación sobre las opciones de financiación alternativas que están a disposición de los órganos de gobernanza transfronterizos. Podrían ofrecerse orientaciones prácticas sobre cómo acceder a estos recursos y gestionarlos eficazmente.

Conclusión

Una financiación sostenible y adaptable es esencial para que los organismos de cooperación transfronteriza alcancen sus objetivos. Sin embargo, como ya se ha señalado, la financiación de estos organismos puede ser precaria e inestable, y las contribuciones de sus miembros a veces sólo cubren los costes operativos. Además, en algunos de gobernanza transfronteriza, las contribuciones de los miembros no cambian con el tiempo, lo que dificulta su capacidad para responder a la evolución de las necesidades.

Para garantizar su eficacia a largo plazo, los órganos de gobernanza transfronteriza deben diversificar sus fuentes de ingresos. Para ello, pueden recurrir a una amplia gama de mecanismos, incluidos los programas de financiación específicos de la UE y las subvenciones nacionales y subnacionales. Sin embargo, la capacidad de estos organismos para movilizar fondos y financiación de proyectos depende de una serie de factores, entre los que se incluyen las competencias y los conocimientos técnicos, como la redacción de propuestas. También depende de la capacidad y la voluntad de los miembros de los órganos de gobierno de aportar fondos más allá de sus contribuciones anuales como miembros.

La sostenibilidad de los órganos y acciones de gobernanza transfronteriza dependerá, al menos en parte, de fórmulas de contribución de los miembros que permitan ajustes periódicos para satisfacer las necesidades y circunstancias cambiantes. Invertir en la creación o el refuerzo de las capacidades de recaudación de fondos y la experiencia del personal de un órgano de gobernanza transfronteriza es igualmente importante. Además, los órganos de gobernanza deben garantizar que se dispone de las competencias y los procesos necesarios para absorber la financiación disponible e invertirla eficazmente, de modo que los fondos no se queden sin gastar y se minimicen los retrasos en los proyectos. Por último, los responsables políticos nacionales e internacionales podrían proporcionar a los órganos de gobernanza transfronteriza mejores orientaciones y ejemplos prácticos sobre cómo acceder a mecanismos de financiación infrautilizados.

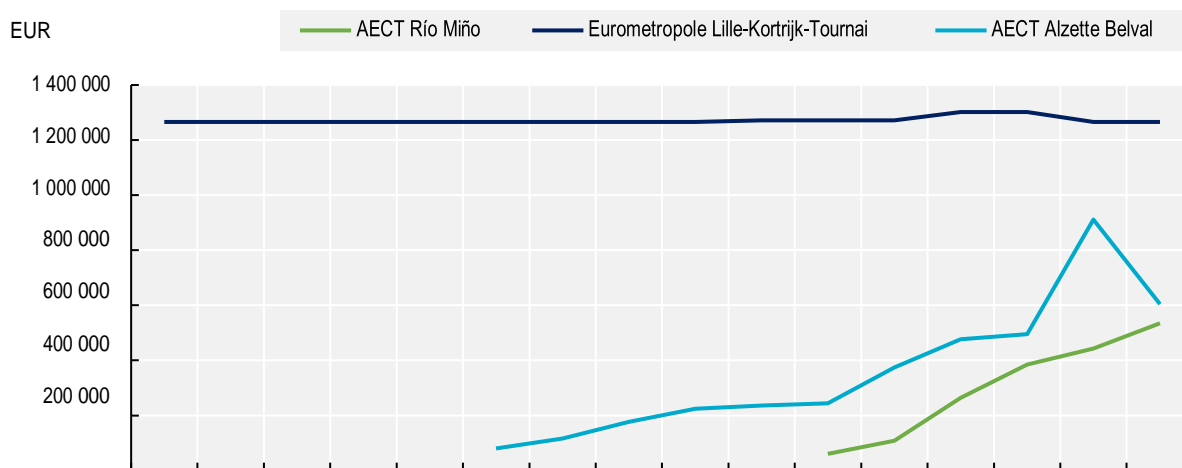
Referencias

- ¡Alzette Belval EPA (s.f.), *Liaison piéton/cycle Micheville-Belval - projet ABACTIV! ¡Alzette-Belval à pied et à vélo ! [Enlace peatonal/ciclista Micheville-Belval - ¡proyecto ABACTIV! Alzette-Belval à pied et à vélo !]*, <https://www.epa-alzette-belval.fr/FR/Operations-EPA/Liaison-pieton-cycle- Micheville-Belval-projet-ABACTIV!-Alzette-Belval-pied-velo-!.html> (consultado el 23 de agosto de 2024). [13]
- Central European Service for Cross-Border Initiatives - Budapest (2022), *Snapshot of EGTC's with Hungarian participation*, <https://egtcmonitor.cesci-net.eu/en/literature/egtc-snapshot- 2022/> (consultado el 11 de julio de 2024). [15]
- AECT Alzette Belval (2024), *Información sobre gastos e ingresos facilitada como parte de el proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes"*. [4]
- ¡AECT Alzette Belval (2021), *L'Agglomeration Transfrontalière, Ensemble! [La Aglomeración Transfronteriza, ¡Juntos!]*, https://2024.gectalzetebelval.eu/wp-content/uploads/2024/05/STRATEGIE-3-version-definitive-_-mise-a-jour-06.10.2023.pdf (consultado el 3 de marzo de 2024). [11]
- AECT Alzette Belval (2017), *Travailler Ensemble Pour Faire l'Agglomeration Transfrontalière [Trabajar juntos para crear la aglomeración transfronteriza]*, <https://2024.gectalzetebelval.eu/wp-content/uploads/2024/05/BILAN-STRATEGIE-version- validee-02.02.2021.pdf> (consultado el 23 de agosto de 2024). [12]
- AECT Hospital de Cerdanya (2024), *Información sobre gastos e ingresos facilitada como parte del proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes"*. [1]
- AECT Hospital de Cerdanya (2024), *Información sobre gastos e ingresos facilitada como parte del proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes"*. [6]
- AECT Exfini Poli (2019), <https://www.efxini.gr/en/category/projects/>, <https://www.efxini.gr/en/category/projects/> (consultado el 23 de septiembre de 2024). [10]
- AECT Nemunas-Niemen (2023), *Estatutos: Agrupación Europea de Cooperación Territorial Nemunas-Niemen (con responsabilidad limitada)*. [3]
- AECT Rio Minho (2024), *Información sobre gastos e ingresos facilitada en el marco de la Proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes"*. [2]
- Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (2024), *Información sobre gastos e ingresos en el marco del proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes"*. [5]
- Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (2021), *Statuts du Groupement européen de coopération territoriale Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai [Estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai]*, <https://www.eurometropolis.eu/upload/attach-document/statutsstatuten2021-2.pdf> (consultado el 25 de julio de 2024). [20]
- Comisión Europea (2024), *Europa Creativa*, <https://culture.ec.europa.eu/creative-europe> (consultado el 2 de septiembre de 2024).

- Comisión Europea (2024), *Programa Erasmus+ de la UE para la educación, la formación, la juventud y el deporte*, <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/> (consultado el 9 de septiembre de 2024). [21]
- Comisión Europea (2024), *Horizonte Europa*, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en (consultado el 2 de septiembre de 2024). [18]
- Comisión Europea (2024), *Shaping Europe's digital future*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en> (consultado el 23 de septiembre de 2024). [23]
- Comisión Europea (2024), *The Single Market Programme*, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme/overview_en (consultado el 30 de septiembre de 2024). [22]
- Comisión Europea (2021), *AECT GO e ITI - Un enfoque combinado para impulsar las regiones fronterizas*, <https://futurium.ec.europa.eu/de/border-focal-point-network/good-practices/egtc-go-and-iti-combined-approach-boost-border-regions> (consultado el 4 de octubre de 2024). [16]
- Comisión Europea (s.f.), *Programa LIFE*, https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en (consultado el 6 de septiembre de 2024). [19]
- Comité Europeo de las Regiones (2018), *EGTC Good Practice Booklet*, https://egtcmonitor.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2021/01/EUDOK_SZAKIR_CoR_2018_Good_Practice_Booklet.pdf (consultado el 1 de octubre de 2024). [9]
- OCDE (2024), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes"*. [14]
- OCDE (2023), *Entrevistas con agentes locales organizadas en el marco del proyecto "Building More Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes"*. [7]
- Banco Mundial (2024), *deflactor del PIB*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.ZS.AD?end=2023&locations=BE&start=2_008 (consultado el 9 de noviembre de 2024). [8]

Anexo 4.A. Ingresos de las AECT seleccionadas

Anexo Figura 4.A.1. Ingresos de algunas AECT desde su creación



Fuente: Elaboración propia a partir de EGTC Río Minho: (EGTC Río Minho, 2024^[3]); Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai: (Eurometropole Lille- Kortrijk-Tournai, 2024^[2]); EGTC Alzette Belval: (EGTC Alzette Belval, 2024^[4]).

Anexo Cuadro 4.A.1. Financiación y mecanismos de financiación que pueden apoyar la acción transfronteriza

Categoría de financiación	Ejemplos	Notas
Programas de la UE en gestión compartida	Interreg	Estos programas ofrecen oportunidades de financiación a tipos específicos de territorios, incluidas las regiones fronterizas y transfronterizas.
	Fondo Social Europeo	
	Fondo de Pequeños Proyectos	
Programas de la UE en gestión directa e indirecta	Horizonte Europa, para proyectos relacionados con la investigación	Estos programas suelen fomentar la cooperación transfronteriza y las asociaciones entre varios Estados miembros de la UE, lo que convierte a organizaciones como las AECT en importantes beneficiarios potenciales.
	LIFE, para proyectos relacionados con el medio ambiente	
	Europa Creativa, para proyectos relacionados con la cultura	
	Erasmus+, para proyectos relacionados con la educación	
	Mercado Único, para proyectos relacionados con la competitividad de las PYME	
	Digital Europe, para proyectos relacionados con la digitalización	
Financiación de los gobiernos nacionales y subnacionales	Por ejemplo, subvenciones para proyectos transfronterizos concedidas por gobiernos nacionales o regionales.	
Oportunidades de financiación del sector privado	Inversores privados, bancos	Este enfoque puede ser especialmente fructífero para financiar inversiones en infraestructuras.
	Financiación colectiva	Es necesario asegurarse de que la legislación y la normativa nacionales permiten o apoyan el crowdsourcing para proyectos transfronterizos.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Comisión Europea, 2024^[18]; Comisión Europea, s.f.^[19]; Comisión Europea, 2024^[20]; Comisión Europea, 2024^[21]; Comisión Europea, 2024^[22]; Comisión Europea, 2024^[23]).

5 Promoción y defensa del desarrollo transfronterizo

Este capítulo se centra en la cuarta dimensión del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE: Promoción y defensa del desarrollo transfronterizo. En primer lugar, examina una serie de retos a los que se enfrentan los organismos de gobernanza transfronteriza a la hora de generar un compromiso político sostenido con la acción transfronteriza, y ofrece recomendaciones para ayudar a . En segundo lugar, este capítulo examina hasta qué punto la concienciación y el apoyo públicos a la cooperación transfronteriza son importantes para abordar las necesidades transfronterizas. Por último, explora los retos a los que se enfrentan los organismos de gobernanza transfronteriza a la hora de conseguir el apoyo público, y ofrece recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas que pueden ayudar a superarlos.

Introducción

La promoción y la defensa desempeñan un papel importante en la concienciación política y pública y en el apoyo a la cooperación transfronteriza. A su vez, los cargos electos y el público pueden ayudar a los organismos de gobernanza transfronteriza a impulsar el desarrollo económico, mejorar la prestación de servicios públicos y aumentar el bienestar de los residentes en las regiones transfronterizas. Garantizar el compromiso político y el apoyo a la cooperación transfronteriza a lo largo del tiempo es esencial para resolver los problemas de una zona transfronteriza. Los actores políticos a nivel subnacional y/o nacional pueden hacer uso de sus competencias para promulgar legislación y ajustar la normativa -por ejemplo, para reducir los obstáculos reglamentarios a la prestación de servicios transfronterizos-, así como para aprobar la financiación de organismos transfronterizos o proyectos específicos. De este modo, pueden establecer las condiciones marco necesarias para la acción transfronteriza.

Garantizar la concienciación pública y el apoyo a la cooperación transfronteriza por parte de los agentes no gubernamentales (por ejemplo, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico, los residentes) también tiene una serie de ventajas. Puede fomentar la participación activa en el diseño de documentos e iniciativas de planificación estratégica transfronteriza, garantizando que estos esfuerzos estén bien alineados con las necesidades locales. Una mayor concienciación sobre la necesidad y/o los beneficios de la cooperación transfronteriza también puede contribuir a apuntalar el apoyo a la ejecución de proyectos transfronterizos. Además, una mayor concienciación pública en torno a la acción transfronteriza puede animar a los políticos a establecer o reforzar iniciativas de cooperación transfronteriza. Los residentes informados también pueden llamar la atención de los políticos sobre retos transfronterizos concretos que desean que se aborden. Por último, cuando los residentes son conscientes de los bienes y servicios transfronterizos que tienen a su disposición, es más probable que los utilicen, lo que, a su vez, puede contribuir a mejorar el bienestar social y económico a ambos lados de la frontera.

Los datos de las cinco regiones piloto sugieren que: i) a menudo es difícil generar o mantener un apoyo político a largo plazo para las iniciativas transfronterizas; y ii) la concienciación pública sobre la cooperación transfronteriza y sus beneficios tangibles suele ser limitada. Las actividades de promoción y compromiso estratégico pueden reforzar el apoyo político porque ayudan a dirigir o reorientar la atención política hacia los retos y oportunidades transfronterizos. Mientras tanto, las actividades de promoción pueden desempeñar un papel importante en la mejora de la concienciación pública al aumentar, por ejemplo, la visibilidad de los servicios y bienes transfronterizos disponibles para los residentes locales.

Este capítulo se centra en la cuarta dimensión del Marco Analítico Transfronterizo de la OCDE: la promoción y defensa del desarrollo transfronterizo. En la primera parte se considera la importancia de garantizar una concienciación política y un apoyo sostenidos a la cooperación transfronteriza, así como los retos a los que se enfrentan los órganos de gobernanza transfronteriza para alcanzar este objetivo. También ofrece recomendaciones sobre cómo los órganos de gobernanza transfronteriza pueden ayudar a abordar estos retos. La segunda parte examina hasta qué punto la concienciación y el apoyo públicos a la cooperación transfronteriza son importantes para abordar las necesidades transfronterizas. Explora los retos a los que se enfrentan los organismos de gobernanza transfronteriza a la hora de conseguir este apoyo, y ofrece recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas que pueden ayudar a superarlos. De este modo, este capítulo ofrece orientación a los responsables políticos subnacionales, nacionales e internacionales para crear y mantener el apoyo político y público a la cooperación transfronteriza.

Cuadro 5.1. Recomendaciones para garantizar una concienciación política y pública sostenida y el apoyo a la cooperación transfronteriza

Para fomentar un interés político sostenido y a largo plazo y el apoyo a la cooperación transfronteriza, los órganos de gobernanza transfronteriza podrían considerar:

- Mejorar la concienciación de los representantes electos sobre: i) los retos locales, y ii) el papel que puede desempeñar la cooperación transfronteriza para ayudar a resolverlos, entre otras cosas:
 - Encuestar periódicamente a los residentes transfronterizos para recabar información sobre sus retos, necesidades y prioridades de actuación transfronteriza, y presentar los resultados a los responsables de la toma de decisiones;
 - Organizar visitas sobre el terreno en la región transfronteriza para los representantes electos, permitiéndoles explorar en detalle los retos y oportunidades transfronterizas específicos;
 - Llevar a cabo o encargar investigaciones específicas que reúnan y presenten pruebas sobre retos y oportunidades concretos dentro de la región transfronteriza, y presentar las conclusiones a los responsables de la toma de decisiones pertinentes.
- Desarrollar formas de colaborar de forma coherente y estratégica con los agentes públicos (por ejemplo, autoridades nacionales o regionales) que tengan competencias y recursos pertinentes para abordar retos transfronterizos específicos, por ejemplo
 - Organizar actos periódicos (por ejemplo, conferencias) para informar a los agentes públicos pertinentes de los retos locales y crear un espacio para buscar soluciones;
 - Desarrollar materiales de defensa y presión para ayudar a comprometerse estratégicamente con los actores públicos relevantes. Estos materiales podrían, por ejemplo, destacar los "costes de la inacción" (como las pérdidas económicas y la ineficacia de los servicios públicos debido a la falta de cooperación transfronteriza) y subrayar la necesidad urgente de actuar.
- Elaborar material de iniciación que proporcione a los funcionarios recién elegidos información sobre: i) las necesidades, prioridades y actividades transfronterizas; ii) el funcionamiento del órgano de gobernanza transfronteriza; y iii) ejemplos de proyectos transfronterizos de éxito y sus beneficios para la región. Esto puede mitigar la pérdida de conocimientos sobre cooperación transfronteriza debida a los ciclos electorales periódicos.

Para fomentar un interés político sostenido y a largo plazo y el apoyo a la cooperación transfronteriza, los gobiernos nacionales podrían considerar:

- Organizar iniciativas que sensibilicen a los representantes electos sobre las ventajas de la cooperación transfronteriza (por ejemplo, ceremonias nacionales de entrega de premios a iniciativas transfronterizas de gran repercusión).

Para fomentar altos niveles de concienciación pública y apoyo a la cooperación transfronteriza, los organismos de gobernanza transfronteriza podrían considerar:

- Organizar actividades de comunicación pública y compromiso que ayuden a concienciar a los residentes y a despertar su interés por utilizar los servicios públicos transfronterizos.
- Establecer puntos de coordinación a nivel nacional para apoyar el enlace con los agentes públicos y privados de las regiones transfronterizas, por un lado, y los agentes públicos nacionales pertinentes, por otro, con el fin de ayudar a abordar los obstáculos legislativos y reglamentarios al desarrollo transfronterizo.

Fuente: Elaboración propia.

Compromiso político y apoyo a la cooperación transfronteriza

Los compromisos políticos iniciales en materia de cooperación transfronteriza sólo pueden traducirse en acciones y resultados concretos a través de un interés y un apoyo políticos sostenidos y a largo plazo. Entre los obstáculos políticos más comunes a la cooperación transfronteriza suele figurar el entusiasmo inicial de los políticos, que se desvanece gradualmente con el tiempo. Los gobiernos nacionales también pueden no ser conscientes de las necesidades transfronterizas, y a menudo existe una comprensión limitada de los beneficios potenciales (por ejemplo, una mayor competitividad) que puede aportar una mayor cooperación transfronteriza (OCDE, 2023^[1]). Además, los ciclos electorales nacionales y subnacionales periódicos pueden provocar una pérdida de conocimiento institucional de las cuestiones y prioridades transfronterizas si los cargos electos cesan en sus funciones, lo que diluye los niveles de compromiso y apoyo.

La cooperación transfronteriza pierde impulso político

A menudo, la creación de un órgano de gobernanza transfronteriza es el resultado de un aumento del interés político y del apoyo a la cooperación transfronteriza, aunque esto puede ser difícil de mantener (OCDE, 2023^[1]). Los cambios en el liderazgo político, como los que se producen después de las elecciones, pueden hacer que disminuya el interés, ya que los sucesores pueden no priorizar o valorar la cooperación transfronteriza tanto como sus predecesores. Además, el interés político puede disminuir cuando los beneficios de la gobernanza transfronteriza no son inmediatamente visibles o mensurables dentro de los ciclos electorales.

La experiencia de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai (Bélgica y Francia) es instructiva a este respecto. Esta Agrupación Europea de Cooperación Territorial AEET se creó en 2008 gracias, en parte, a un gran entusiasmo político y a un acuerdo político práctico a ambos lados de la frontera para actuar conjuntamente (OCDE, 2023^[1]). Sin embargo, en los últimos años, el nivel de entusiasmo ha descendido, como demuestra la menor participación de los representantes electos en las reuniones de la Asamblea General: sólo alrededor del 25% ha asistido a sus últimas sesiones deliberativas en 2023 (OCDE, 2023^[1]). El resultado inmediato es la falta de seguimiento para garantizar la aplicación de las decisiones transfronterizas (OCDE, 2023^[1]). Tales resultados pueden crear una serie de riesgos para los órganos de gobernanza transfronteriza.

En primer lugar, la reducida participación política en los órganos decisorios de un organismo de gobernanza transfronteriza puede limitar el carácter inclusivo y el alcance de las deliberaciones transfronterizas, ya que los representantes esenciales de los distintos niveles de gobierno pueden no estar presentes para debatir y apoyar las iniciativas. Esta ausencia puede reducir la diversidad de perspectivas necesarias para abordar eficazmente los retos transfronterizos, lo que puede dar lugar a decisiones que no reflejen plenamente las necesidades locales o que no obtengan el respaldo necesario para una aplicación satisfactoria. En última instancia, reduce el alcance de la toma de decisiones transfronterizas (en el mejor de los casos), o podría llegar a paralizarla por completo (en el peor).

En segundo lugar, la pérdida de interés por la cooperación transfronteriza puede conducir en ocasiones a una falta de seguimiento de la aplicación de las acciones transfronterizas. Esto, a su vez, corre el riesgo de socavar la capacidad de los órganos de gobernanza transfronteriza y de sus socios fundadores para obtener resultados concretos en consonancia con sus objetivos transfronterizos.

En los casos en que el interés político por la cooperación transfronteriza está disminuyendo, los agentes transfronterizos tendrían que implicar estratégicamente a los representantes electos para volver a centrar la atención de estos últimos en las cuestiones transfronterizas y reforzar su participación en la toma de decisiones y la aplicación transfronterizas.

Los órganos de gobierno pueden reforzar el apoyo político concienciando a los políticos de las necesidades de la gobernanza local.

Dado que, en última instancia, los políticos son responsables ante sus electores y dependen de ellos para obtener sus votos, su entusiasmo y compromiso con cualquier iniciativa -transfronteriza o de otro tipo- depende en gran medida de si consideran que dichas acciones son beneficiosas para sus prioridades locales. Los órganos de gobernanza transfronteriza pueden contribuir a reforzar el impulso político a favor de la acción transfronteriza sensibilizando a los representantes electos sobre la

beneficios de la cooperación transfronteriza, especialmente los que destacan los agentes no gubernamentales (por ejemplo, los votantes). Además, los organismos de gobernanza transfronteriza podrían demostrar cómo las iniciativas transfronterizas abordan eficazmente necesidades locales específicas, haciendo así que estas iniciativas sean más relevantes para los políticos locales.

Para apoyar estos esfuerzos, los organismos de gobernanza transfronteriza podrían elaborar y difundir encuestas dirigidas a los residentes de la región transfronteriza. Esto les ayudaría a conocer los retos (y oportunidades) de vivir y trabajar en una región transfronteriza, y a identificar sus necesidades y prioridades para la acción transfronteriza. Los resultados de las encuestas podrían compartirse con los representantes electos. Alternativamente, o como paso adicional, los organismos de gobernanza transfronteriza podrían ofrecerse a organizar visitas sobre el terreno dentro de la región transfronteriza, con el fin de permitir a los cargos electos explorar retos transfronterizos específicos en detalle y en diálogo con las partes interesadas locales. Un buen ejemplo es la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, que apoya los intercambios regulares entre iguales (conocidos como *réunions de proximité*) entre alcaldes locales de ambos lados de la frontera para ayudar a identificar los retos transfronterizos y encontrar soluciones conjuntas (OCDE, 2023^[1]).

Otra medida para aumentar la concienciación de los políticos sobre las necesidades locales consiste en realizar o encargar una investigación específica que reúna y presente pruebas sobre retos concretos de la región transfronteriza. Esta investigación podría evaluar el impacto de estos retos en el desarrollo socioeconómico, la prestación de servicios o el bienestar de los residentes, así como identificar posibles soluciones transfronterizas. Al presentar estas pruebas, los órganos de gobernanza transfronteriza pueden ofrecer a los representantes electos una imagen basada en pruebas de los problemas en , al tiempo que ilustran cómo la colaboración transfronteriza podría beneficiar a las regiones transfronterizas. Por ejemplo, la AECT Alzette Belval -junto con sus socios Pôle Métropolitain Frontalier (PMF) y PRO-SUD⁽¹⁾- colabora con diversas instituciones de investigación, como la Fundación IDEA. Juntos, fomentan el debate público sobre importantes retos socioeconómicos a los que se enfrenta la región transfronteriza franco-luxemburguesa a través de proyectos de investigación y publicaciones sobre cuestiones como la movilidad transfronteriza (OCDE, 2023^[1]; Fondation IDEA, 2024^[2]). A través de este tipo de actividades, los organismos transfronterizos pueden mejorar la concienciación de los representantes electos sobre los retos transfronterizos, lo que, a su vez, puede ayudar a animarles a explorar oportunidades de cooperación transfronteriza en áreas de necesidad mutua.

A nivel nacional, los gobiernos pueden desempeñar un papel importante en el impulso político de la cooperación transfronteriza. En particular, pueden organizar iniciativas que sensibilicen a los representantes electos sobre las iniciativas transfronterizas y sus beneficios para las comunidades locales, fomentando así nuevas acciones transfronterizas. Por ejemplo, en 2022, la AECT del Comité Europeo de las Regiones organizó un concurso de premios para reconocer a los órganos de gobierno transfronterizos que han puesto en marcha iniciativas con un potencial significativo para mejorar el bienestar económico y social de las comunidades fronterizas (EGTC GO, 2022^[3]). Los gobiernos nacionales podrían organizar concursos similares, que recompensaran a los organismos de gobernanza transfronteriza de alto rendimiento y, al mismo tiempo, ofrecieran una oportunidad de aprendizaje a sus homólogos. De este modo, los agentes políticos de las AECT podrían volver a centrar su atención en las oportunidades transfronterizas e impulsar nuevas acciones transfronterizas.

Para maximizar la visibilidad y el impacto de una iniciativa de premios de este tipo, los gobiernos nacionales podrían implicar a un amplio espectro de representantes públicos y no gubernamentales, incluidos los políticos regionales y locales, especialmente de las regiones fronterizas. ejemplo, la creación de un jurado con representantes políticos de distintos niveles gubernamentales no sólo enriquecería el proceso de evaluación, sino que también les sensibilizaría sobre las iniciativas de gobernanza transfronteriza y los retos únicos a los que se enfrentan. Además, la organización de la ceremonia de entrega de premios en el marco de un acto de mayor envergadura, como la conferencia anual de una asociación de gobiernos locales, garantizaría la presencia de las partes interesadas, lo que amplificaría el alcance y la repercusión de la iniciativa.

Apoyo insuficiente de los agentes públicos para resolver cuestiones prácticas transfronterizas

Otro reto al que se enfrentan los órganos de gobernanza transfronteriza es la falta de apoyo político para resolver cuestiones prácticas transfronterizas. Aunque muchos órganos de gobernanza transfronteriza reciben un nivel básico de apoyo político que garantiza su funcionamiento continuado (por ejemplo, a través de las contribuciones periódicas de sus miembros), a menudo tienen dificultades para generar o mantener el respaldo necesario de los responsables nacionales y subnacionales para resolver problemas transfronterizos concretos. Esto puede deberse a una insuficiente cooperación entre los órganos de gobernanza y los niveles de gobierno con el mandato y los recursos para resolver estos retos (OCDE, 2023^[1]).

En el caso de la AECT Río Miño, por ejemplo, la protección medioambiental del río Miño ha sido una prioridad para la organización y sus miembros fundadores. Sin embargo, la organización, compuesta por gobiernos locales de España y Portugal, tiene una cooperación muy limitada con los gobiernos nacionales y regionales con las competencias pertinentes en materia de gestión fluvial (por ejemplo, protección del medio ambiente) (OCDE, 2023^[1]). Esta falta de cooperación obstaculiza la capacidad de la AECT Río Miño para compartir información crítica sobre las necesidades y prioridades locales, y explorar posibles soluciones con los organismos gubernamentales regionales y nacionales pertinentes (por ejemplo, la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda de Galicia, o la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente) (OCDE, 2023^[1]).

Otro reto importante para los organismos de cooperación transfronteriza consiste en conseguir que los agentes pertinentes, como los organismos gubernamentales nacionales, den prioridad a la búsqueda de soluciones a los retos transfronterizos locales. En algunos casos, las partes interesadas (por ejemplo, los ministerios nacionales) pueden desconocer los retos locales o los problemas a los que se enfrenta el organismo de cooperación transfronteriza que trabaja para . Este problema suele agravarse cuando el reto es exclusivo de un organismo transfronterizo específico o de una región transfronteriza, en lugar de ser compartido por varias regiones, lo que, de otro modo, podría dar lugar a una mayor priorización por parte de los responsables de la toma de decisiones (OCDE, 2023^[1]).

Dos ejemplos pertinentes proceden del Hospital EGTC Cerdanya. En primer lugar, aunque el hospital figura en la lista oficial de centros sanitarios franceses (*Fichier National des Établissements Sanitaires et Sociaux*), a menudo no se considera un hospital francés a efectos prácticos, ya que está situado en Cataluña (España) (OCDE, 2024^[4]). Por ejemplo, a la hora de comprar material médico a empresas francesas, a veces se cobran precios más altos al hospital porque no se le considera una institución plenamente francesa, a pesar de que el Ministerio de Sanidad de Francia es uno de sus miembros fundadores. Además, el hospital está excluido de algunos sistemas de información franceses y de ciertas oportunidades de financiación, como un fondo de inversión pública para equipos médicos (OCDE, 2024^[4]). Esto puede explicarse por el escaso conocimiento y comprensión que tienen muchos agentes públicos y no gubernamentales de lo que es y cómo funciona la AECT.

En segundo lugar, la AECT Hospital de Cerdanya tuvo que emprender una campaña a largo plazo para conseguir que el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte de España acelerara el proceso de reconocimiento de los títulos su personal francés, que podía tardar varios meses en completarse. Agilizar este proceso era de vital importancia para el funcionamiento del , ya que habría permitido que el personal francés recién contratado pudiera prestar rápidamente servicios médicos a ambos lados de la frontera de la región. Sin embargo, hasta 2024, tras varios años de solicitar la ayuda pertinente, el Ministerio no adoptó un sistema acelerado para reconocer provisionalmente las cualificaciones sanitarias de los médicos franceses que trabajaban en el hospital (recuadro 5.2). Una posible razón del retraso puede ser que aplicabilidad es limitada, ya que pocos hospitales españoles se enfrentan a las mismas necesidades transfronterizas de personal.

Cuadro 5.2. AECT Hospital de Cerdanya: esfuerzos para agilizar el proceso de reconocimiento de títulos en España

El proceso formal de homologación de títulos, gestionado por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte de España, solía durar varios meses. La lentitud del proceso obstaculizaba la capacidad del hospital para integrar eficientemente a los profesionales médicos transfronterizos y prestar una asistencia sin fisuras. En 2021, tras años de presión por parte de la AECT Hospital de Cerdanya, el Ministerio accedió a asignar a un funcionario específico para gestionar y priorizar las solicitudes de reconocimiento de títulos de su personal por parte de la AECT con el fin de reducir los retrasos. Aunque temporalmente se consiguieron mejoras, la persona de contacto dejó pronto el Ministerio, por lo que hasta 2024 el hospital tuvo que hacer frente a importantes retrasos en la tramitación de los títulos.

En 2024, el Ministerio acordó un sistema acelerado de reconocimiento provisional de cualificaciones sanitarias para médicos, enfermeros y otros profesionales sanitarios franceses, siempre que trabajen en el hospital de la AECT y presten servicio en la región transfronteriza de la Cerdaña. Este reconocimiento provisional tiene una duración de un año, con posibilidad de prórroga de un año. Mientras tanto, el diploma médico pasa por el proceso de reconocimiento estándar. La adopción del sistema acelerado significa que los profesionales sanitarios franceses, como los radiólogos, pueden desempeñar plenamente su trabajo una semana después de ser contratados por el hospital. El hospital sigue presionando para que adopte un marco de reconocimiento especial que permita el reconocimiento automático de los diplomas médicos tanto para el personal francés como para el español que trabaja en el hospital.

Fuente: Elaboración propia, basada en (OCDE, 2023^[1]; OCDE, 2024^[4])

Enfoques para dirigir la atención de los responsables políticos hacia retos transfronterizos específicos

Los órganos de gobernanza transfronteriza deben comprometerse de forma coherente y estratégica con los agentes públicos que tengan las competencias y los recursos pertinentes para abordar sus problemas transfronterizos. Este compromiso puede garantizar que los principales responsables de la toma de decisiones de los distintos niveles de gobierno estén informados sobre las prioridades transfronterizas y puedan trabajar en colaboración en torno a retos compartidos. Dependiendo de la cuestión de que se trate, este compromiso podría implicar invitar a los agentes públicos pertinentes a formar parte de los órganos supervisores o consultivos de un órgano de gobernanza transfronteriza. Esta participación podría ofrecer al órgano de gobernanza transfronteriza la oportunidad de compartir con los agentes pertinentes los retos a los que se enfrentan el órgano y la región, y explorar cómo pueden abordarse mediante una acción conjunta.

Además, en función de los retos locales, los órganos de gobernanza transfronteriza podrían organizar actividades para informar a las autoridades nacionales y regionales de los retos locales y crear un espacio para encontrar soluciones conjuntamente. Por ejemplo, para abordar los retos prácticos de la gestión del río Miño, la AECT Río Miño podría colaborar con otras AECT que operan a lo largo del río y celebrar conferencias periódicas sobre cuestiones como la calidad del agua y la navegación (OCDE, 2023^[1]). Estas actividades podrían servir de foro para que los gobiernos locales, los agentes no gubernamentales (por ejemplo, el mundo académico) y los organismos gubernamentales regionales y nacionales pertinentes debatieran los retos locales y estudiaran posibles soluciones. Un ejemplo práctico de este enfoque procede de la AECT Alzette Belval, que organiza reuniones periódicas con las autoridades públicas pertinentes de Francia (por ejemplo, la Agencia Regional de Salud) y Luxemburgo (Ministerio de Sanidad y Seguridad Social) para abordar los retos normativos que plantea la prestación de asistencia sanitaria transfronteriza (OCDE, 2023^[1]).

Los organismos de gobernanza transfronteriza también podrían colaborar estratégicamente con los agentes públicos elaborando material de cabildeo y promoción. Estos materiales podrían proporcionar a los principales responsables de la toma de decisiones información específica sobre retos transfronterizos concretos. Por ejemplo, podrían poner de relieve los "costes de la inacción" (como las pérdidas económicas y la ineficacia de los servicios públicos debido a la falta de cooperación transfronteriza) y subrayar la necesidad urgente de actuar. Además, los materiales de promoción y presión ofrecerían recomendaciones concretas sobre las medidas que los responsables de la toma de decisiones pueden adoptar para hacer frente a estos retos.

En la región transfronteriza franco-luxemburguesa pueden verse dos ejemplos de presión para abordar problemas transfronterizos específicos. Una asociación regional de municipios fronterizos franceses, PMF, ha estado presionando al gobierno luxemburgués para que proporcione ayuda financiera para mantener las guarderías públicas en Francia, ya que muchas de estas guarderías acogen a los hijos de trabajadores franceses empleados al otro lado de la frontera en Luxemburgo (Cuadro 5.3) (OCDE, 2023^[11]). Además, PMF ha presionado a las autoridades luxemburguesas y francesas para que inviertan en un sistema de movilidad multimodal (por ejemplo, creando más disuasorios) que alivie la congestión del tráfico transfronterizo (La Semaine, 2024^[5]).

Cuadro 5.3. PMF: un ejemplo de los esfuerzos de presión para garantizar el apoyo financiero de Luxemburgo a las guarderías francesas

Los hijos de muchos trabajadores transfronterizos franceses activos en Luxemburgo acuden a guarderías públicas francesas, financiadas y gestionadas por los ayuntamientos franceses. Sin embargo, la capacidad financiera municipal para prestar este servicio es limitada porque, entre otras razones, los trabajadores transfronterizos franceses pagan el impuesto sobre la renta en Luxemburgo y no existe un sistema de compensación del impuesto sobre la renta entre ambos países. Por ello, PMF ha estado presionando al Gobierno de Luxemburgo para que proporcione apoyo financiero a los municipios franceses como medio para "" la pérdida de ingresos por el impuesto sobre la renta y ayudar a cubrir los costes de las guarderías en las comunidades transfronterizas francesas.

Los esfuerzos de presión de PMF se han centrado en destacar el hecho de que proporcionar apoyo a las guarderías francesas sería menos costoso que garantizar servicios de guardería en Luxemburgo para los hijos de los trabajadores transfronterizos franceses.

Fuente: Elaboración propia, basada en (OCDE, 2023^[11])

También puede haber oportunidades para que los gobiernos nacionales desempeñen un papel más proactivo a la hora de ayudar a los organismos de gobernanza transfronteriza a abordar retos transfronterizos específicos. Como se señala en el capítulo 2, el año que viene se estudiará un proyecto de reglamento de la Unión Europea (UE) sobre la facilitación de soluciones transfronterizas para su adopción por los Estados miembros de la UE (Consejo de la Unión Europea, 2024^[6]). Un elemento clave de la propuesta se refiere al establecimiento voluntario de puntos de coordinación transfronterizos por parte de los Estados miembros de la UE.

Si se aprueba el reglamento, los gobiernos nacionales podrán crear puntos de coordinación que actúen como "ventanillas únicas" para tramitar los "expedientes" transfronterizos (por ejemplo, descripciones de los problemas normativos específicos que se plantean en una región transfronteriza y sus consecuencias). Las entidades públicas o privadas de las regiones transfronterizas podrán iniciar estos expedientes cuando encuentren obstáculos transfronterizos. Cuando los obstáculos transfronterizos se refieran a leyes o reglamentos, los puntos de coordinación podrán trabajar con los agentes pertinentes (por ejemplo, los ministerios competentes) para determinar si pueden introducirse ajustes legislativos o reglamentarios para resolverlos (Consejo de la Unión Europea, 2024^[6]). En consecuencia, el establecimiento de puntos de coordinación transfronterizos podría ayudar a mejorar la concienciación de los gobiernos nacionales y regionales sobre los retos específicos a los que se enfrentan las comunidades transfronterizas, y animarles a identificar las soluciones pertinentes.

Pérdida de conocimientos sobre la cooperación transfronteriza debido a los ciclos electorales regulares.

Los órganos decisorios de los organismos de gobernanza transfronteriza suelen verse afectados por las elecciones celebradas en los distintos niveles de gobierno de los países cooperantes. Aunque los retos relacionados con la alternancia política no son exclusivos de las regiones transfronterizas, pueden ser más profundos, ya que los ciclos electorales de los países cooperantes no suelen estar sincronizados. Esto provoca interrupciones más frecuentes y la necesidad de un compromiso político continuo. Por ejemplo, entre 2020 y 2023 hubo tres elecciones que afectaron a la base de miembros franceses y luxemburgueses de la AECT Alzette Belval (Ministerio del Interior francés, 2024^[7]; Ministerio del Interior luxemburgués, 2024^[8]):

- 2020: Elecciones municipales en Francia;
- 2021: Elecciones regionales y departamentales en Francia;
- 2023: Elecciones municipales y nacionales en Luxemburgo.

Estas elecciones afectaron a la composición de los órganos de gobierno internos de la AECT (por ejemplo, la Asamblea General, el Buró Ejecutivo, el Presidente), que están compuestos por representantes electos (por ejemplo, alcaldes, consejeros locales y regionales). Las elecciones frecuentes pueden dar lugar a una alternancia política y, por extensión, a una pérdida de conocimiento institucional en los órganos decisorios sobre los retos transfronterizos, las competencias de la , sus prioridades, etc. (OCDE, 2024^[4]; OCDE, 2023^[11]). Por lo tanto, es necesario realizar esfuerzos constantes para crear o renovar la conciencia política y el apoyo a la cooperación transfronteriza entre los políticos recién elegidos.

La elaboración de materiales de iniciación puede ayudar a los representantes recién elegidos a ponerse al día sobre las prioridades transfronterizas.

Las herramientas que permiten a los órganos de gobernanza transfronteriza relacionarse de forma estratégica y coherente con los nuevos cargos electos pueden contribuir a concienciarlos, entusiasmarlos y comprometerlos con la cooperación transfronteriza. Por ejemplo, la elaboración y difusión de material de iniciación entre los representantes recién elegidos puede proporcionarles información importante (por ejemplo, sobre las necesidades locales o la labor del órgano de gobernanza transfronteriza). Este planteamiento puede contribuir a mitigar la pérdida de conocimientos institucionales que puede derivarse de la rotación electoral y que puede tardar en reconstruirse.

Este enfoque es el que utiliza la AECT Alzette Belval, que proporciona los representantes recién elegidos acceso a una serie de recursos transfronterizos, incluido un mapa de la región transfronteriza y un resumen de la estrategia actual de la AECT (OCDE, 2023^[11]). También ha apoyado la elaboración de un folleto con información sobre las similitudes y diferencias de los sistemas electorales y las competencias de los municipios de la región transfronteriza (OCDE, 2023^[11]).

Basándose en las prácticas actuales de la AECT Alzette Belval, los órganos de gobernanza transfronteriza podrían considerar la elaboración de materiales de iniciación claros para poner al a los miembros recién elegidos sobre las necesidades, prioridades y actividades transfronterizas, mejorando al mismo tiempo su comprensión del funcionamiento del órgano de gobernanza transfronteriza. Estos materiales podrían incluir información sobre:

- Principales retos y prioridades de la región transfronteriza;
- La estructura de gobierno del órgano de gobierno transfronterizo (por ejemplo, las funciones y responsabilidades de los diferentes órganos de gobierno internos y cómo interactúan dichos órganos);
- Documentos de planificación estratégica existentes en los que se esbozan las prioridades transfronterizas;
- Ejemplos de proyectos transfronterizos de éxito y sus beneficios para la región;
- Resultados que el órgano de gobernanza transfronteriza ha contribuido a lograr hasta la fecha;
- Testimonios de empresas o ciudadanos sobre las iniciativas transfronterizas aplicadas por el órgano de gobierno o junto con él.

Concienciación pública y apoyo a la cooperación transfronteriza

El interés y el apoyo públicos suelen ser fuerzas motrices para establecer y mantener iniciativas transfronterizas. Cuando los ciudadanos participan activamente y perciben beneficios tangibles de los proyectos transfronterizos, es más probable que aboguen por su continuación y ampliación. Este respaldo cívico también puede empujar a los líderes políticos a mantener un enfoque coherente en la cooperación transfronteriza, incluso en medio de un panorama político cambiante o de ciclos electorales. Además, la participación de los ciudadanos en la labor de un órgano de gobernanza transfronteriza, por ejemplo para diseñar conjuntamente un documento de planificación estratégica o elaborar una propuesta de proyecto, puede crear un sentimiento de confianza en la cooperación transfronteriza.

la apropiación entre los residentes, lo que, a su vez, puede reforzar su compromiso con el éxito de estas iniciativas cooperativas.

Los órganos de gobernanza transfronteriza suelen crearse para satisfacer las demandas ciudadanas de servicios transfronterizos específicos (por ejemplo, transporte público, protección medioambiental o civil, educación, asistencia sanitaria) (ESPON, 2022^[9]). A pesar de ello, más allá de sus miembros fundadores, pocas partes interesadas no gubernamentales conocen el trabajo realizado por los órganos de gobernanza transfronteriza (OCDE, 2023^[11]). Los órganos de gobernanza transfronteriza de las cinco regiones piloto sugirieron que muchos residentes y otros agentes no gubernamentales (por ejemplo, el mundo académico, la sociedad civil y el sector privado) tienen un conocimiento limitado de su órgano de gobernanza o de las iniciativas transfronterizas que apoya (OCDE, 2023^[11]). No obstante, algunos órganos de gobierno han sido más eficaces que otros a la hora de movilizar el apoyo público a las iniciativas transfronterizas y han obtenido una mayor visibilidad pública.

Las variaciones en el apoyo público a los órganos de gobernanza transfronteriza pueden atribuirse a una serie de factores. Entre ellos, las diferencias en la estructura de la organización interna de los órganos de gobernanza transfronteriza. En particular, el grado en que permiten la participación no gubernamental varía significativamente entre los distintos organismos. Por ejemplo, la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai creó un Foro de la Sociedad Civil y grupos de trabajo temáticos que ayudan a elaborar propuestas para el diseño y la aplicación de iniciativas transfronterizas (Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, 2021^[10]; OCDE, 2023^[11]). Estas estructuras pueden fomentar el interés y el apoyo públicos al implicar directamente a las partes interesadas locales en los procesos de toma de decisiones y garantizar que las iniciativas reflejen mejor las necesidades y prioridades de las comunidades fronterizas. Al mismo tiempo, muchos otros órganos de gobernanza transfronteriza carecen de espacios formales para la participación de agentes no gubernamentales.

Otro factor que explica las variaciones en la visibilidad y el apoyo público de que gozan los organismos de gobernanza transfronteriza reside en los distintos tipos de servicios transfronterizos que prestan a los residentes fronterizos. Mientras que algunos órganos de gobierno transfronterizos desempeñan un papel crucial en la prestación de servicios públicos esenciales, como la asistencia sanitaria, otros se dedican principalmente a la intermediación de información sobre bienes y servicios públicos disponibles en la región transfronteriza. Esta distinción en el tipo de servicios prestados influye en las estrategias que utilizan los órganos de gobierno para concienciar a la población y conseguir su apoyo, como se explica a continuación.

Los beneficios del compromiso activo y la comunicación con los agentes no gubernamentales

Unos niveles elevados de concienciación pública y de apoyo a la cooperación transfronteriza pueden ser valiosos para los órganos de gobernanza, tanto si su mandato es amplio como si se centra en un servicio público específico. No obstante, el valor añadido específico de un compromiso público sólido puede variar en función del alcance y la naturaleza del mandato de cada órgano de gobierno.

Los órganos de gobernanza transfronteriza deben seguir respondiendo a las prioridades públicas y políticas

Muchos organismos de gobernanza transfronteriza no se crean para apoyar la cooperación transfronteriza dentro de un único sector, sino que tienen un amplio mandato para facilitar la cooperación transfronteriza en una serie de ámbitos potenciales (véase el capítulo 2). Por ejemplo, en el caso de la AECT Nemunas-Niemen, los estatutos fundacionales esbozan siete temas generales en los que puede centrarse la cooperación transfronteriza: desde la mejora del acceso a los servicios públicos locales hasta el apoyo al espíritu empresarial y la integración en el mercado laboral (AECT Nemunas-Niemen, 2023^[12]). En estos , es especialmente importante desarrollar mecanismos sólidos de compromiso con los residentes y otros agentes no gubernamentales. Este compromiso puede ayudar a definir los objetivos estratégicos del órgano de gobierno y las actividades transfronterizas específicas, garantizando que estén bien alineadas con las necesidades locales.

Otra ventaja de este tipo de compromiso es que también puede ayudar a movilizar contribuciones en especie y financieras de actores no gubernamentales para apoyar la acción transfronteriza. Sin embargo, los órganos de gobernanza transfronteriza

deben equilibrar este énfasis en el compromiso con los actores no gubernamentales con la necesidad de generar interés político y apoyo a las iniciativas transfronterizas entre sus miembros fundadores.

La experiencia de la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai constituye un buen ejemplo de las ventajas de invertir en el compromiso con los agentes no gubernamentales, al tiempo que pone de relieve los riesgos potenciales. En el lado positivo, la participación de agentes no gubernamentales en los grupos de trabajo temáticos de la organización ha contribuido a garantizar que las propuestas transfronterizas cuenten con el apoyo de residentes individuales y otros agentes no gubernamentales, y tengan en cuenta las necesidades locales específicas (OCDE, 2023^[1]). También ha permitido a la AECT movilizar contribuciones en especie para la acción transfronteriza. Por ejemplo, los agentes no gubernamentales de uno de los grupos de trabajo se movilizaron para desarrollar una base de datos que respalda los estudios territoriales relacionados con la calidad del agua (OCDE, 2023^[1]). Sin embargo, el énfasis en el compromiso de la sociedad civil también puede haber desviado el tiempo y la atención del compromiso con los miembros fundadores, y haber contribuido a la disminución del entusiasmo político por la cooperación transfronteriza. Esto subraya la importancia de mantener un enfoque equilibrado, garantizando que los órganos de gobernanza transfronteriza sigan respondiendo tanto a las prioridades públicas como a las políticas, al tiempo que promueven sus objetivos transfronterizos.

El acercamiento a los residentes puede crear una demanda de servicios públicos transfronterizos

Invertir en la colaboración con agentes no gubernamentales también ofrece ventajas para los organismos de gobernanza transfronteriza centrados en la prestación de un servicio público específico. En estos casos, las oportunidades de codiseñar iniciativas pueden ser limitadas. Por ejemplo, en el caso del Hospital de Cerdanya de la AECT, la prestación de servicios sanitarios se rige por la planificación sanitaria regional y nacional, los protocolos médicos y la normativa sanitaria, lo que deja un espacio limitado para que los residentes apoyen el codesarrollo de procedimientos sanitarios u ofertas de servicios. No obstante, el compromiso y la comunicación efectivos con los agentes no gubernamentales, en particular con los residentes, siguen siendo fundamentales por dos motivos.

En primer lugar, garantizar que los residentes conozcan y comprendan cómo acceder a un servicio público transfronterizo es esencial para fomentar su utilización. Por ejemplo, proporcionar información clara sobre cómo funciona el servicio y quién tiene derecho a utilizarlo puede ayudar a aumentar la confianza de los residentes en su accesibilidad y asequibilidad.

En segundo lugar, la fuerte demanda del servicio transfronterizo por parte de los residentes sirve de poderoso recordatorio a los políticos de su valor público dentro de la región transfronteriza. Una clara demostración del valor público es esencial para garantizar un apoyo político duradero al servicio.

A la luz de lo anterior, el caso del Hospital de la Cerdanya de la AECT ofrece un ejemplo pertinente de la importancia de una comunicación pública eficaz en torno a la prestación de servicios transfronterizos (recuadro 5.4). Una de las prioridades del hospital es aclarar que ofrece el mismo acceso a la asistencia sanitaria a los residentes franceses y catalanes de la región transfronteriza. Esto se debe a la idea errónea de la población de que los servicios se inclinan a favor de los residentes españoles (por ejemplo, debido a la ubicación del hospital, la nacionalidad del personal o el idioma predominante del personal), lo que ha afectado a la disposición de algunos residentes franceses a utilizar los servicios del hospital (OCDE, 2023^[1]).

Cuadro 5.4. AECT Hospital de Cerdanya: esfuerzos para cambiar la percepción pública del hospital

El hospital EGTC Cerdanya se creó en 2010 para ayudar a resolver el problema del acceso a la asistencia sanitaria en la región transfronteriza de Cerdanya. Aunque los residentes transfronterizos franceses y catalanes (España) tienen el mismo acceso al hospital, la mayor parte de la demanda sigue procediendo de los residentes catalanes. Por ejemplo, mientras que los residentes catalanes representan el 60% de la población de la región transfronteriza, los residentes catalanes representaron el 73% de las hospitalizaciones en 2022. Este desequilibrio en la demanda de residentes franceses y catalanes está relacionado principalmente con el hecho de que la mayoría del personal del hospital es español y el hospital está situado en Cataluña. Estos factores contribuyen a la percepción de que el Hospital EGTC Cerdanya es un hospital catalán, y no uno que atiende por igual a las comunidades transfronterizas catalanas y francesas.

El hospital quiere reforzar su identidad como centro sanitario verdaderamente compartido que atiende por igual a las comunidades fronterizas catalana y francesa. Por ejemplo, la mejora de la comunicación regular entre los médicos generalistas franceses y los profesionales médicos de la AECT podría ayudar a abordar los conceptos erróneos sobre la AECT y dar lugar a un proceso de derivación de pacientes más fluido.

Fuente: Elaboración propia a partir de (AECT Hospital de Cerdanya, 2023^[13]).

Las actividades de comunicación y participación pública pueden contribuir a concienciar a los residentes y a despertar su interés por utilizar los servicios públicos transfronterizos. Sin embargo, es probable que tales actividades estén mejor orientadas y sean más eficaces cuando los órganos de gobierno transfronterizos tengan un conocimiento básico sólido de las percepciones y experiencias de los residentes con estos servicios, incluyendo si los utilizan o no.

Para saber cómo perciben los residentes transfronterizos los servicios transfronterizos, los organismos de gobernanza transfronteriza pueden plantearse elaborar y difundir encuestas periódicas. Por ejemplo, estas encuestas podrían incluir preguntas sobre:

- Las percepciones y experiencias de los residentes en relación con el servicio transfronterizo, incluyendo si lo perciben como un auténtico servicio transfronterizo;
- Utilización previa del servicio transfronterizo;
- Percepción de la calidad, asequibilidad y accesibilidad.

Los resultados de las encuestas podrían ayudar a la AECT y a sus socios fundadores a identificar los principales problemas de percepción y a definir acciones para mejorar el conocimiento, la confianza y la accesibilidad de los servicios transfronterizos. Por ejemplo, la AECT podría lanzar campañas de comunicación específicas u organizar sesiones informativas en las comunidades locales.

Cuando se encuestas periódicas, los organismos de gobernanza transfronteriza también pueden comprobar si la percepción y el uso del servicio transfronterizo por parte de los residentes mejoran con el tiempo. En función de los resultados, pueden decidir si es necesario realizar ajustes en sus actividades de comunicación y participación pública, o incluso en el propio servicio.

Promover los bienes y servicios compartidos para apoyar la cooperación transfronteriza

Incluso cuando los organismos transfronterizos no son responsables de la prestación de un servicio transfronterizo específico, existen diferentes formas en las que los organismos de gobernanza transfronteriza pueden sensibilizar a la opinión pública y fomentar el apoyo a la cooperación transfronteriza.

Uno de los enfoques consiste en informar sobre los bienes y servicios públicos a disposición de los residentes de la región transfronteriza, como universidades, piscinas, parques y museos. Por ejemplo, la AECT Alzette Belval ha elaborado y publicado en su sitio web un mapa interactivo que ofrece información sobre

bienes y servicios públicos en la región transfronteriza (por ejemplo, clubes deportivos, bibliotecas, parques) (OCDE, 2023^[11]). Este enfoque permite a los residentes identificar fácilmente los recursos y oportunidades cercanos, a explorar y utilizar estos compartidos. Aumentar su concienciación sobre los bienes y servicios disponibles para toda la región transfronteriza también puede ayudar a los residentes a ver el valor de poner en marcha nuevas iniciativas transfronterizas, que podrían aportar beneficios adicionales a los ciudadanos.

Otra estrategia para concienciar a la población y conseguir su apoyo consiste en organizar actos y actividades que permitan a los residentes participar activamente en la región transfronteriza. La Eurometrópoli Lille-Kortrijk-Tournai, por ejemplo, ha organizado visitas guiadas a pie, en bicicleta y en barco para mostrar los espacios verdes y azules compartidos de la región transfronteriza (OCDE, 2023^[11]). También ha organizado un festival anual para dar a conocer la región transfronteriza entre los residentes (OCDE, 2023^[11]).

Por último, otro enfoque para reforzar la concienciación pública y el apoyo a la cooperación transfronteriza consiste en colaborar con las autoridades locales, regionales y nacionales, así como con las empresas, para ofrecer ventajas únicas a los residentes transfronterizos. Este enfoque ha sido adoptado por varios organismos de gobernanza transfronteriza de la UE (recuadro 5.5).

Cuadro 5.5. Ejemplos de asociaciones con agentes públicos y privados para promover las regiones transfronterizas

Varios agentes transfronterizos de la UE han creado asociaciones con agentes públicos y privados para promocionar su región transfronteriza entre los residentes locales. Por ejemplo, las ciudades fronterizas de Verín (España) y Chaves (Portugal) crearon una tarjeta de eurociudadano que ofrece ventajas a los residentes locales. Gracias en parte a la ayuda financiera de la UE, los residentes tienen entrada gratuita a los museos municipales, descuentos en actos culturales y comercios y oportunidades de participar en actividades culturales, deportivas y recreativas a ambos lados de la frontera.

En Francia y Alemania, los gobiernos regionales y las empresas de transporte público de la región transfronteriza Estrasburgo-Ortenau ofrecen billetes especiales de transporte público para facilitar la movilidad transfronteriza. En concreto, permiten comprar un billete único para viajar en distintas redes de autobús y tren francesas y alemanas, lo que aumenta la facilidad de los desplazamientos transfronterizos.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Eurociudad Chaves Verín, s.f.^[14]; Ortenau, 2018^[15]).

Conclusión

Garantizar una concienciación y un apoyo políticos y públicos continuos a la acción transfronteriza puede marcar la diferencia en la sostenibilidad de la gobernanza transfronteriza. Generar un apoyo político duradero a la cooperación transfronteriza puede animar a los gobiernos a hacer uso de sus competencias para promulgar leyes o adaptar normativas con el fin de reducir los obstáculos a la prestación de servicios transfronterizos, por ejemplo, o para aprobar la financiación de organismos o proyectos transfronterizos. Del mismo modo, invertir en la concienciación pública y el apoyo a la cooperación transfronteriza entre los agentes no gubernamentales puede reportar importantes beneficios. Por ejemplo, un alto grado de compromiso público puede fomentar la participación activa en la planificación transfronteriza, contribuyendo a garantizar que las iniciativas de cooperación se ajusten a las necesidades locales.

Los órganos de gobernanza transfronteriza pueden adoptar distintas medidas para reforzar el apoyo político. Entre ellas se incluye garantizar un compromiso frecuente con los actores políticos relevantes, especialmente con aquellos que pueden no ser miembros formales. Esto podría hacerse invitándoles a participar en órganos consultivos u organizando actividades (por ejemplo, conferencias) para informar a las autoridades pertinentes sobre los retos locales y crear espacios para buscar soluciones. Además, para hacer frente a los retos que plantea la pérdida de conocimientos sobre la co

Debido a la inestabilidad política, los órganos de gobernanza transfronteriza podrían invertir en la elaboración de material de iniciación para ayudar a los representantes recién elegidos a familiarizarse con las prioridades transfronterizas.

Para los responsables políticos que pretendan recabar el apoyo público a la cooperación transfronteriza, es esencial garantizar que las iniciativas transfronterizas aporten beneficios tangibles a los residentes. La cooperación transfronteriza no debe seguir siendo un concepto abstracto para el público. Por el contrario, siempre que sea posible, debe ofrecer ventajas concretas como el acceso a información, servicios y oportunidades que mejoren la vida cotidiana en la región. La prestación de servicios públicos, la organización de actos culturales y la difusión de información clara sobre los bienes, empleos u otros recursos o beneficios transfronterizos disponibles pueden ayudar a los residentes a percibir estos esfuerzos como directamente relevantes y valiosos para ellos, reforzando potencialmente tanto el apoyo como el compromiso.

Además, para mantener el interés y el apoyo público a largo plazo es necesario un compromiso y una comunicación coherentes y visibles que reflejen la identidad y las necesidades únicas de la región transfronteriza. Mediante la promoción de bienes, servicios y activos culturales compartidos, los órganos de gobierno transfronterizos pueden fomentar un sentimiento de pertenencia e identidad compartida entre los residentes. Por lo tanto, los órganos de gobierno transfronterizos deberían considerar la posibilidad de integrar esfuerzos de comunicación regulares, eventos comunitarios y colaboraciones que mantengan los beneficios transfronterizos en la mente de los residentes.

Referencias

- Consejo de la Unión Europea (2024), *Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo de resolución de obstáculos jurídicos y administrativos en un Consejo relativo a un mecanismo de resolución de obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo.* [6]
- AECT Hospital de Cerdanya (2023), *Memoria Anual 2022/Rapport Annuel d'Activité 2022*, <https://www.hcerdanya.eu/media/upload/arxiu/qui-som/memories/memoria-rapport-annuel-hdc-2022.pdf> (consultado el 23 de agosto de 2024). [13]
- AECT GO (2022), *AECT GO gana el Premio AECT 2022*, <https://euro-go.eu/en/notizie-ed-eventi/news/il-gect-go-riceve-il-premio-egtc-awards-2022/> (consultado el 8 de noviembre de 2024). [3]
- AECT Nemunas-Niemen (2023), *Estatutos: Agrupación Europea de Cooperación Territorial Nemunas-Niemen (con responsabilidad limitada)*. [12]
- ESPON (2022), *Servicios Públicos Transfronterizos 2.0 (SPT 2.0)*, <https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/Final%20report%20Cross%20Border%20Public%20Services%202.0.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2024). [9]
- Eurociudade Chaves Verín (s.f.), *Cartão Eurocidadão [Eurociudadana]*. [14]
- Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (2021), *Statuts du Groupement européen de coopération territoriale Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai [Estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai]*, <https://www.eurometropolis.eu/upload/attach-document/statustatuten2021-2.pdf> (consultado el 25 de julio de 2024). [10]
- Fundación IDEA (2024), *Qui sommes-nous? [¿Quiénes somos?]*, <https://www.fondation-idea.lu/quisommesnous/> (consultado el 23 de julio de 2024). [2]
- Ministerio del Interior francés (2024), *Les archives des résultats des élections en France [Archivos de los resultados electorales en Francia]*, <https://www.archives-resultats-elections.interieur.gouv.fr/> (consultado el 2 de agosto de 2024). [7]
- La Semaine (2024), *Comment a évolué le Pôle métropolitain frontalier depuis sa création ? [¿Cómo ha evolucionado el Polo Metropolitano Fronterizo desde su creación?]*, <https://www.lasemaine.fr/comment-a-evolue-le-pole-metropolitain-frontalier-depuis-sa-creation/> (consultado el 9 de agosto de 2024). [5]
- Ministerio del Interior luxemburgués (2024), *Elecciones locales*, <https://maint.gouvernement.lu/en/dossiers/2022/elections-communales.html> (consultado el 2 de agosto de 2024). [8]
- OCDE (2024), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes"*. [4]
- OCDE (2023), *Entrevistas con partes interesadas locales, realizadas en el marco del proyecto "Building More Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes"*. [1]
- OCDE (2023), *Cuestionario para el proyecto "Construir regiones transfronterizas más resilientes", cumplimentado por la AECT Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai.* [11]

Ortenau (2018), *carpeta Europass 2018*.

[15]

Nota

¹ PFM y PRO-SUD son asociaciones regionales de gobiernos locales del lado francés y luxemburgués de la región transfronteriza, respectivamente.

Anexo A. Marco de gobernanza transfronteriza y herramienta de evaluación

Este marco de gobernanza transfronteriza y la herramienta de evaluación están diseñados para ser utilizados por los gobiernos nacionales y subnacionales interesados en establecer o reforzar su arquitectura de gobernanza transfronteriza. El marco identifica los principales aspectos que los responsables políticos deben tener en cuenta a la hora de establecer o reforzar las iniciativas de cooperación transfronteriza existentes. La herramienta sirve como lista de comprobación para la autoevaluación, ofreciendo una lista exhaustiva de más de 140 elementos relevantes para establecer, operar, supervisar y evaluar sistemas eficaces de gobernanza transfronteriza.

Introducción

Este marco de gobernanza transfronteriza y la herramienta de evaluación están diseñados para ser utilizados por los gobiernos nacionales y subnacionales interesados en establecer o reforzar su arquitectura de gobernanza transfronteriza. El marco de gobernanza transfronteriza identifica los principales aspectos que los responsables políticos deben tener en cuenta a la hora de establecer o reforzar las iniciativas de cooperación transfronteriza existentes. Estos aspectos van desde la definición del objetivo de la cooperación transfronteriza reforzada hasta la planificación estratégica del desarrollo transfronterizo. También incluyen la movilización de fondos y la financiación de organismos y acciones de gobernanza transfronteriza, así como la obtención de apoyo político para abordar los retos transfronterizos compartidos.

La herramienta de gobernanza transfronteriza se basa en el marco y ofrece a los responsables políticos una serie de recomendaciones prácticas para:

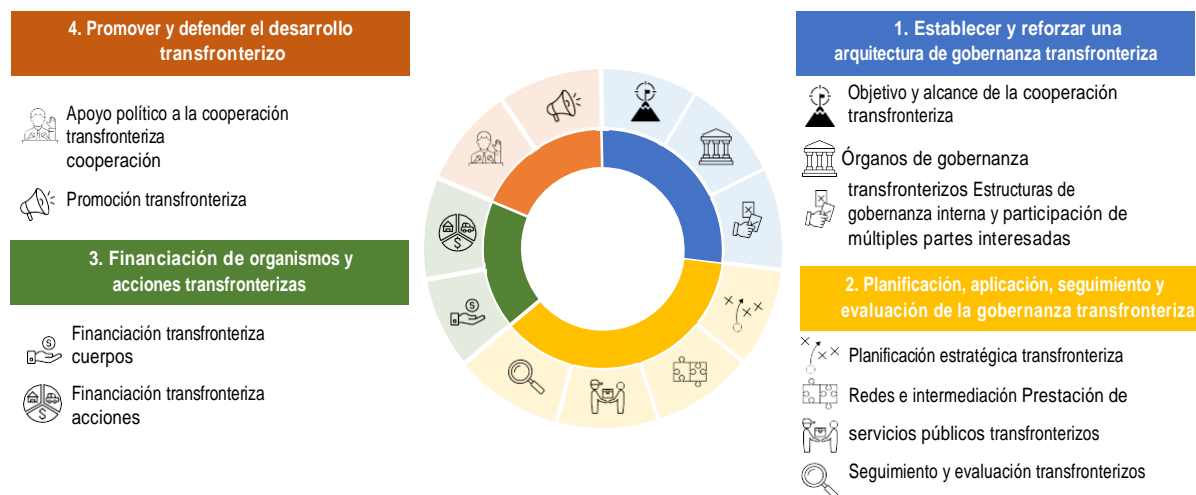
- **Evaluar la necesidad de cooperación transfronteriza** y determinar cómo establecer, organizar y reforzar los órganos de gobernanza transfronterizos.
- **Diseñar, aplicar, supervisar y evaluar documentos de planificación estratégica** que orienten las acciones de los órganos de gobernanza transfronteriza y sus socios.
- **Garantizar una financiación y unos fondos sostenibles** para los organismos y acciones de gobernanza transfronteriza que puedan adaptarse a las necesidades y circunstancias cambiantes.
- **Promover y defender** eficazmente las necesidades e intereses de las regiones transfronterizas.

La herramienta también puede ser utilizada por agentes no gubernamentales, incluidas instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, las instituciones académicas podrían utilizar esta herramienta para contribuir al diseño de estrategias de desarrollo transfronterizo, evaluar si los organismos de cooperación transfronteriza cumplen sus objetivos y apoyar la creación y el funcionamiento de observatorios transfronterizos. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil podrían aprovechar la herramienta para abogar por una mayor contribución de los agentes no gubernamentales a la labor de los organismos de gobernanza transfronteriza. Por ejemplo, se les podría permitir co-desarrollar proyectos transfronterizos. De este modo, la herramienta puede utilizarse como un recurso que ayude a incluir las diversas necesidades y voces de la comunidad en las actividades transfronterizas.

Un marco para la gobernanza transfronteriza

El marco de la OCDE *Gobernanza transfronteriza* identifica cuatro dimensiones complementarias : 1) establecer y reforzar una arquitectura de gobernanza transfronteriza; 2) planificar, ejecutar, supervisar y evaluar iniciativas de cooperación transfronteriza; 3) financiar organismos y acciones transfronterizas; y 4) promover y defender el desarrollo transfronterizo. Cada dimensión incluye una o más áreas de desarrollo (Figura A A.1).

Figura .1. Marco de gobernanza transfronteriza



Fuente: Elaboración propia.

Dimensión 1: Establecer y reforzar una arquitectura de gobernanza transfronteriza

Esta dimensión tiene tres áreas de desarrollo:

- **Finalidad y alcance de la cooperación transfronteriza:** Para poder tomar una decisión informada sobre la necesidad de establecer o reforzar una arquitectura de gobernanza transfronteriza es necesario que se den varias condiciones. Por ejemplo, es esencial que los responsables políticos desarrollen una comprensión sólida y compartida de los retos y oportunidades de la región transfronteriza. Además, debe haber consenso sobre si los retos u oportunidades identificados pueden abordarse más eficazmente a través de la cooperación transfronteriza o de las estructuras de gobernanza nacionales o subnacionales existentes. El cumplimiento de estas condiciones previas puede ayudar a los responsables políticos a tomar una decisión informada sobre la necesidad o el alcance de los mecanismos de cooperación transfronteriza reforzada.
- **Órganos de gobernanza transfronteriza:** Esta área de desarrollo considera los diferentes pasos necesarios para establecer un órgano de gobernanza transfronteriza. Entre los órganos de gobernanza que pueden apoyar la cooperación transfronteriza en la UE figuran las AEET, las Agrupaciones de Cooperación Euroregional (AEET), las comunidades de trabajo transfronterizas, las eurociudades y los eurodistritos. Esta área de desarrollo ayuda a los responsables políticos a comprender el proceso a través del cual pueden seleccionar un órgano jurídico para la cooperación transfronteriza que esté más en consonancia con sus necesidades territoriales, objetivos y recursos disponibles para la cooperación transfronteriza.
- **Estructuras de gobernanza interna y participación de múltiples partes interesadas:** La forma en que se establecen las estructuras internas de gobernanza transfronteriza puede afectar a la toma de decisiones sobre cuestiones transfronterizas. Esta área de desarrollo se centra en los distintos pasos necesarios para establecer diferentes tipos de estructuras de gobernanza interna (por ejemplo, asamblea, oficina de la presidencia), decidir qué actores deben tener voz dentro del organismo de cooperación transfronteriza, quién debe poder tomar decisiones y cómo deben tomarse esas decisiones. Esta área de desarrollo también estudia la forma de adaptar las estructuras de gobernanza y toma de decisiones a lo largo del tiempo para adecuarlas a la evolución de las necesidades y prioridades.

Dimensión 2: Planificación, aplicación, seguimiento y evaluación de la gobernanza transfronteriza

Esta dimensión incluye cuatro áreas de desarrollo:

- **Planificación estratégica del desarrollo transfronterizo:** Esta área de desarrollo presenta diversas formas en que los responsables políticos pueden apoyar la planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo, que van desde la creación de estrategias globales de desarrollo transfronterizo hasta la integración de una perspectiva transfronteriza en los planes de desarrollo regionales y/o locales existentes. También incluye recomendaciones para los responsables políticos en cuanto a la definición de sus necesidades de planificación estratégica transfronteriza, y elementos a tener en cuenta para el diseño y la aplicación de estrategias y planes de acción de desarrollo transfronterizo.
- **Creación de redes e intermediación transfronterizas:** Muchos organismos de gobernanza transfronteriza actúan como intermediarios de los contactos transfronterizos, fomentando la confianza entre los agentes y apoyando la coordinación y cooperación de las iniciativas transfronterizas. Esta área de desarrollo esboza los pasos que los responsables políticos pueden dar para establecer redes transfronterizas y actividades de intermediación (por ejemplo, creación de relaciones estratégicas e intercambio de conocimientos). También identifica los pasos que los organismos de cooperación transfronteriza pueden dar para desarrollar su capacidad interna de liderar iniciativas transfronterizas de creación de redes e intermediación.
- **Prestación de servicios públicos transfronterizos:** Esta área de desarrollo establece una serie de consideraciones críticas para las regiones transfronterizas interesadas en prestar nuevos servicios transfronterizos o mejorar la prestación de los existentes (por ejemplo, transporte público). Examina cuestiones como la definición de la necesidad de prestación de servicios transfronterizos, los servicios específicos que se prestarán a corto, medio y largo plazo, así como los modelos de prestación y los mecanismos de financiación. También aborda la necesidad de evaluar si los marcos jurídicos y normativos permiten o favorecen la prestación de servicios públicos transfronterizos.
- **Seguimiento y evaluación transfronterizos:** Unos mecanismos y prácticas de seguimiento y evaluación sólidos son esenciales para la cooperación transfronteriza. Por ejemplo, pueden proporcionar datos que ayuden a los responsables políticos a evaluar la eficacia de los proyectos y a tomar decisiones informadas, por ejemplo, para ajustar la asignación de recursos. Esta área de desarrollo identifica varios elementos que deben tener en cuenta los responsables políticos transfronterizos implicados en el diseño y la ejecución de las actividades de seguimiento y evaluación. Esto incluye definir claramente las metas y los objetivos del seguimiento y la evaluación (es decir, lo que debe ser objeto de seguimiento). También hay que garantizar que los resultados del seguimiento y la evaluación se utilicen eficazmente para apoyar la toma de decisiones transfronterizas.

Dimensión 3: Financiación de organismos y acciones transfronterizas

Esta dimensión tiene dos áreas de desarrollo:

- **Financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza:** Esta área de desarrollo identifica acciones que los responsables políticos deben tener en cuenta a la hora de decidir el modelo de financiación del órgano de gobernanza transfronteriza. Entre ellas se incluyen la evaluación y el cálculo precisos de los recursos humanos y los gastos operativos necesarios para mantener las actividades del órgano de gobernanza. También incluyen la determinación de un mecanismo equitativo y claro para fijar las cuotas de los miembros y su revisión periódica.
- **Financiación de acciones transfronterizas:** Los organismos de cooperación transfronteriza suelen recurrir a la financiación de Interreg para ejecutar proyectos (OCDE, 2023^[11]). Sin embargo, tienen a su disposición muchos otros mecanismos de financiación (por ejemplo, una amplia gama de otros programas de la UE, convocatorias de proyectos organizadas por los gobiernos nacionales y subnacionales, contribuciones del sector privado y préstamos bancarios). Este ámbito de desarrollo puede orientar los esfuerzos de los responsables políticos transfronterizos para movilizar y diversificar la financiación y los fondos destinados a la acción transfronteriza. También establece una amplia gama de financiación de la UE

y mecanismos de financiación los que podría recurrirse, y detalla otras oportunidades de financiación y fondos no procedentes de la UE.

Dimensión 4: Promover y defender el desarrollo transfronterizo

Esta dimensión tiene dos áreas de desarrollo:

- **Apoyo político a la cooperación transfronteriza:** Esta área de desarrollo puede ayudar a los responsables políticos a afrontar los distintos retos políticos que pueden obstaculizar el desarrollo transfronterizo, como el creciente y decreciente interés político por la cooperación transfronteriza, así como la frecuente pérdida de conocimiento institucional sobre las necesidades, prioridades y esfuerzos transfronterizos debido a la celebración periódica de elecciones. En reconocimiento de estos retos, el área de desarrollo incluye recomendaciones diferenciadas para (re)crear conciencia política y apoyo a la cooperación transfronteriza tanto entre los políticos recién elegidos como entre los políticos en ejercicio.
- **Promoción transfronteriza:** La promoción de las zonas transfronterizas puede reportar múltiples beneficios, desde económicos (por ejemplo, para atraer más inversión empresarial o turistas) hasta culturales (por ejemplo, para fomentar un mayor sentimiento de identidad transfronteriza). Esta área de desarrollo examina los pasos que pueden dar los responsables políticos para: (i) identificar sus necesidades y objetivos de promoción transfronteriza; y (ii) desarrollar y aplicar un plan de promoción transfronteriza.

La herramienta de evaluación de la gobernanza transfronteriza

La herramienta de gobernanza transfronteriza sirve como lista de comprobación para la autoevaluación y ofrece una lista exhaustiva de elementos relevantes para establecer, operar, supervisar y evaluar sistemas eficaces de gobernanza transfronteriza.

Diferentes dimensiones y áreas de desarrollo dentro de la herramienta pueden servir a las regiones transfronterizas en diferentes etapas de su cooperación. Por ejemplo, las regiones que se encuentran en las primeras fases del establecimiento de la cooperación transfronteriza pueden encontrar más la Dimensión 1, Establecimiento y refuerzo de los órganos de gobernanza transfronteriza. Por el contrario, para los órganos de gobernanza que llevan algún tiempo funcionando, la Dimensión 3, Financiación de los órganos y acciones transfronterizas, y la Dimensión 4, Promoción y defensa del desarrollo transfronterizo, pueden ser más pertinentes, ya que pretenden garantizar una financiación sostenible y revitalizar el apoyo político a la cooperación transfronteriza.

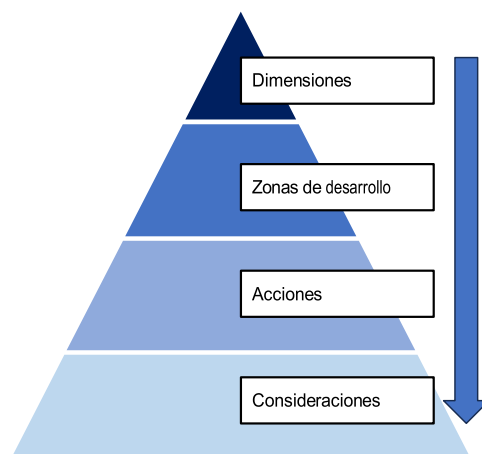
Además, aunque algunas áreas de desarrollo, como la planificación estratégica y la participación de las partes interesadas, son pertinentes para todas las regiones transfronterizas, otras -como la prestación de servicios públicos transfronterizos- pueden depender de las necesidades y objetivos específicos de una región. Del mismo modo, aunque varias áreas de desarrollo proponen acciones y consideraciones específicas relacionadas con la creación y el funcionamiento de órganos de gobernanza transfronteriza, la mayoría de los elementos cubiertos por la herramienta también son pertinentes para las regiones transfronterizas que no cuenten con un órgano de gobernanza transfronteriza específico.

Esta flexibilidad significa que los responsables políticos pueden utilizar toda la herramienta como un recurso global o centrarse en dimensiones o áreas de desarrollo específicas que sean más relevantes para sus necesidades concretas de cooperación transfronteriza. También significa que esta herramienta no debe utilizarse como una plantilla prescriptiva o única, sino como un recurso versátil que puede ayudar a las regiones transfronterizas a adaptarse a sus retos y oportunidades particulares.

Estructura de la herramienta de gobernanza transfronteriza

La herramienta se divide en cuatro grandes dimensiones de gobernanza, áreas de desarrollo, acciones y consideraciones, tal y como se ilustra en la Figura A.A.2.

Figura .2. Estructura de la herramienta de gobernanza transfronteriza



Fuente: Elaboración propia.

- **Dimensiones:** Esta herramienta abarca las cuatro dimensiones de gobernanza presentadas anteriormente. En conjunto, pueden orientar a los responsables políticos sobre los elementos críticos para establecer y gestionar acuerdos de gobernanza transfronteriza, incluidos los órganos de gobernanza transfronteriza.
- **Áreas de desarrollo:** Cada dimensión identifica dos o más áreas de desarrollo. Cada área de desarrollo incluye una descripción de los elementos clave que los responsables políticos podrían tener en cuenta a la hora de establecer o reforzar la gobernanza transfronteriza y propone un objetivo general que puede orientar la actuación de los responsables políticos.
- **Acciones:** En cada área de desarrollo, la herramienta propone diferentes acciones que pueden ayudar a las regiones transfronterizas a alcanzar el objetivo.
- **Consideraciones:** Para cada acción, la herramienta propone una serie de consideraciones sobre pasos que podrían dar los responsables políticos, en función de sus necesidades de gobernanza, el contexto de desarrollo, etc.

Las casillas de verificación y comentarios incluidas en las tablas de acción pueden ayudar a los responsables políticos a visualizar los avances, realizar un seguimiento de los ajustes en los planteamientos estratégicos y centrarse en las dimensiones y objetivos que requieren especial atención.

Dimensión 1: Establecer y reforzar una arquitectura de gobernanza transfronteriza

Esta dimensión incluye tres áreas de desarrollo: i) finalidad y alcance de la cooperación transfronteriza; ii) órganos de gobernanza transfronteriza; y iii) estructuras de gobernanza interna y participación de múltiples partes interesadas.

Área de desarrollo 1: Objetivo y alcance de la cooperación transfronteriza

Objetivo: Definir la finalidad y el alcance de la cooperación transfronteriza reforzada, sobre la base de una evaluación sólida de los retos y oportunidades transfronterizos.

En las últimas décadas, muchas regiones transfronterizas de la UE han creado iniciativas de cooperación para hacer frente a retos comunes como el acceso limitado a los servicios públicos, la congestión, la contaminación, las desigualdades en el mercado laboral y la gestión de catástrofes. Por ejemplo, hasta la fecha se han creado 90 Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), diez de ellas desde 2021. Esto indica que las regiones europeas siguen interesadas en crear nuevos órganos de gobernanza transfronteriza (Parlamento Europeo, 2024^[2]; Comité Europeo de las Regiones, 2024^[3]). Al mismo tiempo, las regiones pueden perseguir una mayor cooperación transfronteriza sin crear órganos de cooperación transfronteriza específicos.

Para abordar con éxito los retos transfronterizos, como los mencionados anteriormente, a menudo es necesario superar importantes obstáculos. Entre ellos pueden figurar diferencias en la legislación y la normativa, en las responsabilidades asignadas a los niveles de gobierno y en la cultura. Además, lleva tiempo crear órganos de gobernanza transfronterizos y generar confianza entre los agentes transfronterizos. Esto significa que, para que las iniciativas de cooperación transfronteriza tengan éxito, los responsables políticos deben adoptar una perspectiva a largo plazo. También significa que son necesarios compromisos duraderos por parte de las sucesivas administraciones públicas.

Por lo tanto, a la hora de considerar la necesidad de una mayor cooperación transfronteriza, es esencial que los responsables políticos implicados adquieran una sólida comprensión de los retos transfronterizos que afectan a la región. Del mismo modo, los responsables políticos deben tener una idea clara de las oportunidades que una cooperación transfronteriza sólida puede aportar a la región (por ejemplo, la creación de economías de escala o la mejora de la prestación de servicios públicos).

Las acciones que se proponen a continuación pueden ayudar a las regiones transfronterizas a llegar a un entendimiento compartido y basado en pruebas de la necesidad de mejorar la cooperación transfronteriza. Esto constituye la base para definir objetivos claros de cooperación transfronteriza. Las acciones podrían ayudar a los responsables políticos a garantizar que el trabajo de base para la coordinación y la cooperación se base en la comprensión mutua de los retos y oportunidades transfronterizos y en la aceptación, pero que también sea lo suficientemente resistente como para soportar los cambios en el panorama político.

Las acciones propuestas (Tabla A A.1.) son especialmente relevantes para las regiones transfronterizas que aún no cuentan con órganos formales de gobernanza transfronteriza. Sin embargo, también pueden ser pertinentes para las iniciativas de cooperación transfronteriza existentes que deseen revisar y perfeccionar sus objetivos generales.

Tabla A A.1. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 1

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Definir la necesidad de la cooperación transfronteriza	Establecer un grupo de dirección política (por ejemplo, compuesto por representantes de los órganos de gobierno locales, regionales y/o nacionales) que pueda ayudar a explorar la necesidad de mejorar la cooperación transfronteriza y orientar la creación de mecanismos de gobernanza transfronteriza, si se considera oportuno.	<input type="checkbox"/>	
	Evaluar los retos políticos y de servicios a los que se enfrenta la región transfronteriza (por ejemplo, congestión, contaminación, acceso limitado a servicios públicos específicos), sus causas profundas y sus efectos (por ejemplo, en sectores y agentes específicos).	<input type="checkbox"/>	
	Evaluar las oportunidades que pueden derivarse de una mayor cooperación transfronteriza (por ejemplo, aumentar la confianza entre los agentes transfronterizos; generar economías de escala para mejorar la prestación de servicios públicos; impulsar el atractivo de la región para el talento, los visitantes y la inversión).	<input type="checkbox"/>	
	Trazar un mapa de las iniciativas de cooperación transfronteriza formales e informales anteriores o existentes , incluidos sus objetivos, logros, etc.	<input type="checkbox"/>	
	Elaborar un mapa de los agentes públicos y no gubernamentales a nivel nacional, regional y local (por ejemplo, municipios, asociaciones empresariales regionales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas) que podrían ayudar a abordar el reto transfronterizo identificado e identificar sus competencias pertinentes.	<input type="checkbox"/>	
	Determinar si es probable que una mayor cooperación transfronteriza ofrezca mejores soluciones a los retos identificados que las que pueden ofrecerse a través de los mecanismos de gobernanza existentes. Por ejemplo, la creación de un hospital transfronterizo en una región fronteriza desatendida puede ser una solución más rentable que la creación de centros médicos a cada lado de la frontera.	<input type="checkbox"/>	
	A partir de las evaluaciones y la cartografía, establecer: <ul style="list-style-type: none"> - Una comprensión compartida de los retos y oportunidades transfronterizos para mejorar la cooperación transfronteriza; - Un mandato para adoptar nuevas medidas (por ejemplo, establecer o reforzar un órgano de gobernanza transfronteriza); - Un acuerdo sobre la escala territorial de la cooperación transfronteriza; - Un acuerdo sobre los actores que deben participar en la creación de un mecanismo de gobernanza transfronteriza. 	<input type="checkbox"/>	
Definir los objetivos de la cooperación transfronteriza reforzada	Proponer objetivos generales a largo plazo de cooperación transfronteriza reforzada.	<input type="checkbox"/>	
	Invite a los agentes públicos y no gubernamentales pertinentes (por ejemplo, representantes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, círculos académicos, expertos temáticos) a comentar y/o proponer nuevos objetivos con el fin de incluir diferentes perspectivas y experiencias, y fomentar la apropiación de la iniciativa.	<input type="checkbox"/>	
	Confirmar (por ejemplo, en el seno del grupo de dirección política) los objetivos generales a largo plazo de la cooperación transfronteriza reforzada, basándose en las reacciones de los agentes públicos y no gubernamentales pertinentes.	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Área de desarrollo 2: Órganos de gobernanza transfronteriza

Objetivo: Establecer órganos de gobernanza transfronterizos que puedan ayudar a abordar los retos y oportunidades transfronterizos compartidos.

Antes de establecer una iniciativa de cooperación transfronteriza para abordar determinados retos de desarrollo, es esencial considerar primero qué mecanismo o mecanismos de gobernanza serían los más adecuados para alcanzar sus objetivos conjuntos. Los responsables políticos deben tener en cuenta dos elementos especialmente importantes. En primer lugar, deben evaluar qué tipo de mecanismos de gobernanza son los más adecuados para alcanzar los de la región transfronteriza. Una posibilidad es crear un órgano de gobernanza transfronteriza. Sin embargo, la creación de uno de este tipo no es esencial para el éxito de la cooperación; en toda la UE existen numerosos ejemplos de mecanismos de gobernanza alternativos que se han creado para apoyar la consecución de los objetivos transfronterizos. Por ejemplo, muchos servicios públicos transfronterizos son prestados por redes en las que participan organismos gubernamentales nacionales y locales y proveedores de servicios (Zillmer, 2024^[4]).

En segundo lugar, en caso de que se haya tomado la decisión de crear un órgano de gobernanza transfronteriza, los socios transfronterizos pertinentes deberán decidir el tipo de órgano más adecuado a través del cual puedan llevarse a las actividades transfronterizas (por ejemplo, proyectos, inversiones). Entre los órganos de gobernanza que apoyan la cooperación transfronteriza dentro de la UE se encuentran las AECT, las CGA, las comunidades de trabajo transfronterizas, las eurociudades y los eurodistritos (Unión Europea, 2008^[5]). Este proceso de selección puede ir seguido de la adopción de un documento fundacional (por ejemplo, una constitución) que pueda guiar la acción transfronteriza.

La decisión sobre qué tipo de órgano de gobernanza transfronteriza establecer puede verse influida por varios factores. Por ejemplo, puede depender de la finalidad de la cooperación transfronteriza definida por los implicados, de los niveles de compromiso político y de los recursos humanos y financieros disponibles. El proceso de elaboración de un documento fundacional también puede depender de los requisitos nacionales o de la UE, de los objetivos de cooperación y de la gama de tareas que los socios deseen atribuir a un órgano de cooperación transfronteriza.

Por ello, a la hora de crear órganos de gobernanza transfronterizos, los responsables políticos pueden desear llevar a cabo una investigación previa sobre la idoneidad y viabilidad de los distintos órganos de gobernanza que podrían crearse, basándose en las condiciones marco de la región transfronteriza. Además, una vez creado un órgano, también es importante asegurarse de que la redacción de su documento fundacional cumple los requisitos legales y satisface los objetivos acordados por todos los socios. Esto puede contribuir a crear una base estable para la cooperación a largo plazo.

Las siguientes acciones propuestas (Tabla A A.2.) pueden ayudar a guiar a los responsables políticos a través del proceso de creación de un órgano de gobernanza transfronteriza. Pueden resultar especialmente útiles para los agentes transfronterizos que ya hayan definido el alcance y la finalidad de la cooperación transfronteriza prevista dentro de una región, pero que aún no hayan desarrollado, o estén tratando de modificar, la base jurídica para que tenga lugar dicha cooperación.

Tabla .4. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 4

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Determinar los mecanismos de gobernanza apropiados para abordar las necesidades compartidas.	Considerar la creación de un grupo de trabajo técnico (por ejemplo, compuesto por representantes de los gobiernos nacionales y subnacionales pertinentes, incluidos expertos jurídicos) dedicado a proporcionar investigación y recomendaciones sobre posibles modelos de gobernanza para mejorar la cooperación transfronteriza.	<input type="checkbox"/>	
	Evaluar qué mecanismos de gobernanza podrían utilizarse o crearse para abordar los retos y oportunidades transfronterizos de la región. Podría tratarse de órganos de gobernanza transfronteriza, como las AECT. También podrían incluir un modelo de red en el que las instituciones y estructuras de gobernanza existentes colaboren, por ejemplo, para prestar un servicio público transfronterizo (por ejemplo, asistencia sanitaria), o una forma relativamente ligera de coordinación intergubernamental (por ejemplo, a través de una conferencia transfronteriza periódica). La evaluación podría tener en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> - Marcos nacionales e internacionales para la creación de mecanismos de gobernanza transfronteriza. Por ejemplo, además de la UE (véase AECT), algunos países han creado mecanismos jurídicos especiales para institucionalizar la cooperación transfronteriza; - Idoneidad de los distintos mecanismos de gobernanza (por ejemplo, modelo de red, AECT, CGA) en función de las condiciones marco de la región transfronteriza (por ejemplo, objetivos transfronterizos, escala territorial, socios implicados); - Recursos financieros y humanos necesarios para el establecimiento y funcionamiento de los distintos mecanismos de gobernanza; - Requisitos legales para el establecimiento y funcionamiento de los distintos mecanismos de gobernanza; - Experiencias/lecciones aprendidas de otras regiones transfronterizas. 	<input type="checkbox"/>	
	Decidir si se persigue la creación de un órgano (u órganos) de gobierno transfronterizo (por ejemplo, mediante votación entre los miembros fundadores).	<input type="checkbox"/>	
Desarrollar y adoptar una constitución para el/los organismo/s de cooperación transfronteriza	Si se ha tomado la decisión de crear un órgano de gobierno transfronterizo, elabore un borrador de constitución para el órgano que será revisado por los socios implicados. Este documento podría incluir orientaciones sobre cómo se gestionarán los posibles conflictos entre los socios cooperantes. Los estatutos podrían revisarse periódicamente para evaluar si siguen respondiendo a las necesidades transfronterizas y si es necesario modificarlos.	<input type="checkbox"/>	
	Someter la constitución a la aprobación de las autoridades gubernamentales locales, regionales y nacionales, según proceda.	<input type="checkbox"/>	
	Registrar el organismo de cooperación transfronteriza (por ejemplo, AECT, CGA) a nivel subnacional, nacional y/o internacional , por ejemplo, utilizando las directrices de registro de la AECT elaboradas por la Comisión Europea.	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Área de desarrollo 3: Estructuras de gobernanza interna y participación de múltiples partes interesadas

Objetivo: Establecer o reforzar estructuras internas de gobernanza y participación de las partes interesadas que apoyen la toma de decisiones eficaz en asuntos transfronterizos.

Al establecer un órgano de gobernanza transfronteriza, los responsables políticos deben pensar en las estructuras de gobernanza que pueden ayudar a los actores relevantes a tomar decisiones oportunas y eficaces sobre cuestiones transfronterizas. Esas estructuras influyen en qué actores tienen voz, quién puede tomar decisiones, cómo se toman esas decisiones y, lo que es más importante, cómo se distribuyen los votos entre los socios cooperantes.

A este , cabe prever varios pasos. En primer lugar, es posible que los responsables políticos deban revisar los requisitos legales específicos de las estructuras de gobernanza. Por ejemplo, el Reglamento de la UE sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial exige que una AECT establezca: i) una asamblea representativa de los miembros de la AECT y ii) un director que actúe en su nombre (EUR-Lex, 2014^[6]).

En segundo lugar, una vez definidos los requisitos legales, los responsables políticos deben decidir qué tipo(s) de órganos de gobierno interno establecer. También deben determinar qué recursos humanos y financieros son necesarios y están disponibles para su funcionamiento eficaz. Normalmente, se forman varios tipos: órganos ejecutivos (por ejemplo, un director político o una oficina de presidencia); órganos representativos (por ejemplo, asambleas de cargos electos); órganos administrativos (por ejemplo, una secretaría de personal técnico); y órganos consultivos (por ejemplo, grupos de trabajo o consejos consultivos), cada uno de los cuales puede apoyar la agenda transfronteriza de formas únicas (Unión Europea, 2008^[5]).

En tercer lugar, los responsables políticos deben considerar la participación de múltiples partes interesadas en los órganos de gobierno. Esto implica determinar cómo se organizará la toma de decisiones entre los miembros fundadores, por ejemplo sobre una base paritaria o en función del tamaño de la población de los territorios miembros. También requiere tomar decisiones sobre la participación de actores externos en el trabajo del órgano de gobernanza transfronteriza. Esto puede implicar identificar a qué actores implicar y los medios a través de los cuales pueden participar (por ejemplo, en grupos de trabajo o en un foro de actores no gubernamentales).

Las siguientes acciones propuestas (Tabla A A.3.) pueden ser especialmente útiles para los responsables políticos que estén en proceso de establecer un órgano de gobernanza transfronteriza, y que también estén considerando elementos como la forma en que deben organizarse las estructuras de gobernanza y toma de decisiones. También pueden ser útiles para los responsables políticos que hayan establecido estructuras de gobernanza y toma de decisiones pero estén considerando la posibilidad de modificarlas.

Tabla .4. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 4

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Establecer estructuras de gobernanza y toma de decisiones	Identificar posibles estructuras transfronterizas de gobernanza y toma de decisiones , por ejemplo, en el caso de la creación de una AECT, el reglamento pertinente de la UE exige que se establezca un órgano de gobernanza representativo, como una asamblea.	<input type="checkbox"/>	
	Prepare una evaluación de: <ul style="list-style-type: none"> - Cualquier requisito legal vinculado al establecimiento de diversas estructuras transfronterizas de gobernanza y toma de decisiones; - Posibles estructuras de gobierno que podrían establecerse (por ejemplo, asamblea, consejo ejecutivo); - Cuáles podrían sus respectivas tareas y responsabilidades; - Las capacidades financieras y de recursos humanos necesarias para apoyarlas a lo largo del tiempo; - A qué agentes gubernamentales y no gubernamentales invitar a unirse a las distintas estructuras; - Cómo podría organizarse la toma de decisiones dentro de las estructuras de gobierno (por ejemplo, votación por mayoría o supra-mayoría); - Si la presidencia del órgano de gobierno podría rotar entre sus principales socios fundadores, y de qué manera, para garantizar un enfoque de liderazgo equilibrado y equitativo que refleje los diversos intereses, perspectivas y contribuciones financieras de los socios participantes y fomente la apropiación; - ¿Qué mecanismos podrían utilizarse para garantizar el cumplimiento de los reglamentos del organismo, la división de tareas y responsabilidades entre los miembros, etc. 	<input type="checkbox"/>	
	Presentar las conclusiones de la , para su debate y revisión crítica entre los socios fundadores.	<input type="checkbox"/>	
	Elaborar una propuesta final sobre cómo podrían organizarse las estructuras transfronterizas de gobernanza y toma de decisiones , sujeta a la aprobación de los socios fundadores. Esto podría incluir la elaboración de unos estatutos en los que se describan las tareas y responsabilidades de los distintos organismos, los recursos que les permitirán cumplir con sus responsabilidades, así como las modalidades de toma de decisiones transfronterizas.	<input type="checkbox"/>	
Garantizar la pertinencia y el funcionamiento continuos de las estructuras de gobernanza y toma de decisiones.	Celebrar reuniones periódicas para revisar si las estructuras de gobernanza y toma de decisiones son funcionales y tienen valor añadido, y si es necesario realizar ajustes o reformas.	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión 2: Planificación, aplicación, seguimiento y evaluación de la gobernanza transfronteriza

Esta dimensión incluye tres áreas de desarrollo: i) planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo; ii) creación de redes e intermediación transfronterizas; prestación de servicios públicos transfronterizos; y iii) seguimiento y evaluación transfronterizos.

Área de desarrollo 4: Planificación estratégica transfronteriza

Objetivo: Adoptar y aplicar documentos de planificación estratégica que permitan a los agentes públicos y no gubernamentales abordar los retos y oportunidades transfronterizos comunes.

Una planificación estratégica de calidad es un mecanismo importante para apoyar una cooperación transfronteriza eficaz por varias razones. En primer lugar, puede servir de hoja de ruta para la acción conjunta al establecer objetivos claros. En segundo lugar, puede contribuir a una asignación eficaz de los recursos (humanos, financieros, etc.). En tercer lugar, puede servir de referencia para medir los resultados. En cuarto lugar, puede crear un punto de referencia para el compromiso, la asociación y la inversión a largo plazo.

Los responsables políticos transfronterizos disponen de una amplia gama de enfoques para la planificación estratégica. Estos enfoques van desde el diseño de un plan de desarrollo transfronterizo integrado hasta la integración de una perspectiva transfronteriza en los documentos de planificación existentes (por ejemplo, planes de desarrollo regionales o municipales). El enfoque que se adopte dependerá de muchos factores, como el objetivo general de la cooperación transfronteriza y si los planes de desarrollo nacionales, regionales, locales o transfronterizos existentes reflejan y abordan los retos transfronterizos. También depende de los recursos humanos y financieros disponibles para diseñar y aplicar un documento de planificación estratégica transfronteriza.

La eficacia de la planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo no sólo depende del tipo de documento de planificación estratégica adoptado (por ejemplo, estrategia integrada de desarrollo transfronterizo, estrategia de desarrollo organizativo). También depende de su calidad (por ejemplo, la claridad de sus objetivos y metas) y del grado de participación de las partes interesadas en su diseño.

Las siguientes acciones y consideraciones (Tabla A A.4.) pueden ser útiles para las regiones interesadas en establecer nuevos mecanismos de gobernanza transfronteriza, por ejemplo, proporcionando directrices para determinar el enfoque más adecuado para la planificación estratégica transfronteriza. Además, pueden ser valiosas para las regiones con de gobernanza establecidos, por ejemplo para ayudarles a revisar y reforzar los documentos de planificación estratégica transfronteriza existentes. Por último, podrían respaldar una comunicación proactiva sobre los objetivos transfronterizos clave y la forma en que benefician a los ciudadanos y las empresas

Tabla .4. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 4

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Definir las necesidades y capacidades de planificación estratégica	Trazar y evaluar iniciativas recientes de planificación estratégica transfronteriza , sus objetivos, logros, actores implicados en su diseño y aplicación, por ejemplo, para identificar lo que funcionó en cuanto al proceso de diseño y su aplicación.	<input type="checkbox"/>	
	Evaluar si son internacionales, nacionales o subnacionales: <ul style="list-style-type: none"> - Normas y reglamentos relativos al diseño de documentos de planificación estratégica para el desarrollo transfronterizo. Por ejemplo, algunos países pueden exigir una evaluación de los posibles efectos transfronterizos de leyes, reglamentos o políticas nuevas/ajustadas antes de su adopción; - Marcos políticos (por ejemplo, acuerdos internacionales de desarrollo) relacionados con las prioridades de desarrollo transfronterizo y que podrían configurarlas (por ejemplo, la Agenda Territorial 2030 de la UE). 	<input type="checkbox"/>	
	Trazar un mapa de los documentos de planificación estratégica existentes que sean relevantes para el desarrollo de la región transfronteriza (por ejemplo, estrategias o planes de desarrollo nacionales, regionales y locales); identificar qué actores están implicados en su diseño y aplicación; evaluar si los documentos abordan los retos transfronterizos y/o proponen acciones transfronterizas; e identificar cualquier laguna y posible complementariedad.	<input type="checkbox"/>	
	Identificar buenas prácticas nacionales e internacionales relacionadas con la planificación estratégica transfronteriza que puedan servir de ejemplo, a medida que los socios cooperantes su enfoque de la planificación estratégica transfronteriza.	<input type="checkbox"/>	
	A partir de los mapas, definir las necesidades de planificación estratégica transfronteriza . Esto puede incluir, por ejemplo, la necesidad de: <ul style="list-style-type: none"> - Una visión de desarrollo transfronterizo de alto nivel; - Una estrategia global de desarrollo transfronterizo; - Una estrategia de desarrollo espacial que delinea la planificación geográfica y las prioridades de uso del suelo; - Una estrategia para el organismo de cooperación transfronteriza (por ejemplo, la AECT). Las necesidades de planificación estratégica transfronteriza pueden depender de varios factores, como la finalidad y el alcance de la iniciativa de cooperación transfronteriza, y de si los documentos de planificación estratégica existentes elaborados por los gobiernos nacionales y/o subnacionales abordan cuestiones transfronterizas.	<input type="checkbox"/>	
	Evaluar los recursos humanos y financieros disponibles para el diseño y la aplicación de la estrategia transfronteriza. Esto incluye una evaluación de las competencias y los conocimientos especializados en materia de planificación estratégica, así como del tiempo de que dispone el personal (por ejemplo, en el organismo de cooperación transfronteriza) para orientar la planificación y la aplicación estratégicas.	<input type="checkbox"/>	
	Decidir el alcance y el enfoque de la planificación estratégica (es decir, qué tipo de documento(s) de planificación elaborar), basándose en las necesidades de planificación estratégica transfronteriza identificadas y en los recursos disponibles.	<input type="checkbox"/>	
Elaborar un documento de planificación estratégica sólido y realista	En caso necesario, recurrir a expertos externos (investigadores, consultores privados, etc.) para apoyar el proceso de diseño de la estrategia.	<input type="checkbox"/>	
	Involucrar a los agentes públicos y no gubernamentales pertinentes en el proceso de diseño de la estrategia para obtener información y perspectivas relevantes, al tiempo que se fomenta la concienciación sobre la estrategia y la apropiación del documento final de planificación.	<input type="checkbox"/>	
	Realizar un diagnóstico del desarrollo. Suele consistir en una evaluación cualitativa y cuantitativa de las condiciones económicas, sociales, medioambientales y organizativas actuales (en función del tipo de documento de planificación estratégica).	<input type="checkbox"/>	

	Desarrollar un marco de resultados centrado que identifique objetivos, líneas de actuación y proponga metas e indicadores ambiciosos pero realistas, por ejemplo utilizando los criterios S.M.Á.R.T y R.A.C.E.R..	<input type="checkbox"/>	
	Garantizar la alineación y complementariedad con los documentos de planificación estratégica existentes (por ejemplo, estrategias internacionales, nacionales, regionales y locales para el desarrollo territorial, planes de desarrollo sectorial).	<input type="checkbox"/>	
	Desarrollar un plan de implementación que identifique a los actores que contribuirán a implementar el documento de planificación, sus competencias relevantes y el tipo de contribución que podrían hacer (por ejemplo, financiera, en especie).	<input type="checkbox"/>	
	Identificar las fuentes de financiación de las iniciativas que apoyan la aplicación de la estrategia (por ejemplo, cuotas de los miembros, subvenciones, préstamos), diferenciando claramente entre las fuentes de financiación que ya están aseguradas y las que son más inciertas, por ejemplo, porque deben movilizarse a través de subvenciones competitivas.	<input type="checkbox"/>	
	Desarrollar un plan de seguimiento y evaluación , identificando la frecuencia de las actividades de seguimiento y evaluación y la forma de llevarlas a cabo. se utilizará la información recopilada.	<input type="checkbox"/>	
Comunicar proactivamente la estrategia a las audiencias clave	Garantizar que la estrategia esté a disposición del público , por ejemplo, en los sitios web del organismo de cooperación transfronteriza (por ejemplo, la AECT) y de sus miembros fundadores.	<input type="checkbox"/>	
	Prepare un resumen ejecutivo de la estrategia que pueda comunicarse fácilmente a los destinatarios clave (por ejemplo, los nuevos cargos electos) y utilice un lenguaje fácil de entender.	<input type="checkbox"/>	
	Elaborar y difundir periódicamente material de comunicación sobre la estrategia entre las audiencias clave. Los mensajes pueden referirse, por ejemplo, a objetivos o líneas de actuación concretos, destacando cómo pretenden mejorar la vida y los medios de subsistencia de las comunidades y empresas transfronterizas. Esto incluye también la identificación de canales estratégicos de comunicación (por ejemplo, sitios web, boletines, redes sociales).	<input type="checkbox"/>	
Convertir los objetivos estratégicos en acciones concretas planas	Desarrollar planes de acción anuales que conviertan los objetivos estratégicos en acciones concretas , asignen claramente responsabilidades, elaboren un presupuesto y propongan métricas para seguir los avances. Garantizar que los planes de acción transfronterizos estén alineados con los planes de acción de sus socios fundadores y otros actores relevantes.	<input type="checkbox"/>	
Apoyar las actividades de planificación estratégica de los organismos públicos pertinentes para avanzar en los objetivos de desarrollo transfronterizo.	Identificar documentos de planificación estratégica (por ejemplo, estrategias de desarrollo nacional, regional o local) que podrían beneficiarse de una perspectiva reforzada de desarrollo transfronterizo (por ejemplo, identificar cómo la afluencia de trabajadores transfronterizos podría verse afectada por una política nacional o regional de mercado laboral o de competencias).	<input type="checkbox"/>	
	Identificar oportunidades para realizar aportaciones durante la fase de diseño de los documentos de planificación estratégica pertinentes (por ejemplo, el plan de desarrollo municipal) para garantizar que incorporen efectivamente una perspectiva transfronteriza. Esto podría lograrse compartiendo pruebas de los retos y oportunidades transfronterizas, destacando los resultados de iniciativas anteriores y demostrando los costes de la inacción en cuestiones específicas.	<input type="checkbox"/>	
	En función de las necesidades de planificación estratégica de la región transfronteriza, convocar a las autoridades pertinentes para llevar a cabo ejercicios conjuntos de planificación transfronteriza , por ejemplo para diseñar un plan integrado de desarrollo espacial transfronterizo.	<input type="checkbox"/>	
	Fomentar las revisiones inter pares de los borradores de planes estratégicos (por ejemplo, el plan de desarrollo municipal) por parte de gobiernos subnacionales situados en lados opuestos de la frontera. Esto podría fomentar perspectivas diversas y alinear objetivos.	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Ámbito de desarrollo 5: Redes e intermediación transfronterizas

Objetivo: Intermediar en los contactos transfronterizos y el intercambio de información, con el fin de apoyar el establecimiento de relaciones, la creación de conocimientos y la puesta en marcha de iniciativas transfronterizas.

Uno de los principales objetivos de muchos organismos de cooperación transfronteriza es facilitar la creación de redes entre los agentes públicos y no gubernamentales de la región transfronteriza y servir de intermediario de contactos e información. Este papel es importante para fomentar la confianza entre los agentes de ambos lados de la frontera y para apoyar la coordinación y la cooperación en iniciativas transfronterizas.

La creación de redes y la intermediación transfronterizas pueden incluir diferentes tareas, como: i) facilitar el contacto y el intercambio entre agentes (tanto públicos como no gubernamentales); y ii) facilitar los flujos de información (por ejemplo, sobre diferentes normativas, asignación de responsabilidades de diferentes niveles de gobierno). Tales tareas pueden apoyar la cooperación transfronteriza en sentido amplio (por ejemplo, fomentando la creación de relaciones y el intercambio de conocimientos entre los agentes transfronterizos), o apoyando objetivos sectoriales específicos (por ejemplo, garantizando el cambio normativo para apoyar la prestación de servicios transfronterizos en un área específica).

Las siguientes acciones propuestas (Tabla A A.5.) pueden ser útiles para los agentes implicados en organismos de cooperación transfronteriza de reciente creación que estén interesados en aprender más sobre cómo establecer actividades eficaces de creación de redes e intermediación transfronterizas. También pueden ser útiles para los agentes de organismos de cooperación transfronteriza bien establecidos que deseen estudiar formas de mejorar la eficacia de sus actividades transfronterizas de creación de redes e intermediación.

Tabla .5. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 5

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Definir las actividades transfronterizas de creación de redes e intermediación	Determinar las posibles oportunidades de creación de redes e intermediación transfronterizas que podrían respaldar las prioridades estratégicas del órgano de gobernanza transfronteriza , junto con las tareas y responsabilidades de actores específicos para apoyar la ejecución, el seguimiento y la evaluación de estas actividades. Dichas actividades podrían incluir <ul style="list-style-type: none"> - Recopilación y difusión de información para los agentes transfronterizos sobre las tareas y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en los ámbitos en los que existen obstáculos a la cooperación transfronteriza; - Recopilación y difusión de información para los agentes transfronterizos sobre las normativas divergentes a distintos lados de la frontera que suponen un obstáculo para la cooperación transfronteriza; - Organizar actos de creación de redes para agentes transfronterizos (tanto públicos como no gubernamentales); - Establecer una línea directa para los agentes transfronterizos (tanto públicos como no gubernamentales), el fin de ayudarles a identificar las instituciones y agentes a los que pueden dirigirse para resolver problemas transfronterizos concretos. 	<input type="checkbox"/>	
	Realizar un seguimiento de la aplicación de las decisiones transfronterizas con los agentes de los niveles de gobierno pertinentes (por ejemplo, proporcionándoles información adaptada sobre la decisión transfronteriza y las acciones y recursos específicos necesarios para garantizar su aplicación).	<input type="checkbox"/>	
	Preparar un informe anual sobre cómo las redes transfronterizas y la intermediación activa en las relaciones transfronterizas han apoyado la aplicación de las decisiones transfronterizas.	<input type="checkbox"/>	
Crear capacidad interna para emprender actividades transfronterizas de creación de redes e intermediación.	Llevar a cabo una evaluación de las necesidades de formación transfronteriza de los empleados para identificar cualquier carencia de conocimientos o aptitudes que pudiera obstaculizar su capacidad para servir de intermediario en las relaciones e intereses transfronterizos (por ejemplo, idiomas, aptitudes de comunicación).	<input type="checkbox"/>	
	Cuando se detecten lagunas, ofrezca oportunidades de aprendizaje para mejorar las cualificaciones del personal (por ejemplo, formación lingüística, módulos de formación en línea, oportunidades de aprendizaje entre iguales).	<input type="checkbox"/>	
	Revisar periódicamente las necesidades de cualificación para llevar a cabo la creación de redes y la intermediación transfronterizas (por ejemplo, si se incorporan nuevos empleados) y ofrecer oportunidades de actualización de conocimientos según sea necesario.	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Área de desarrollo 6: prestación de servicios públicos transfronterizos

Objetivo: Prestar servicios públicos transfronterizos que satisfagan las necesidades de residentes y empresas.

En las últimas décadas, muchas regiones transfronterizas de Europa han empezado a prestar servicios públicos transfronterizos. En mayo de 2022, los datos indican que se prestan 1 551 servicios públicos transfronterizos en toda la UE (ORATE, 2022^[7]).

Las razones para prestar servicios públicos transfronterizos pueden ser múltiples. Por ejemplo, la prestación de servicios públicos transfronterizos puede mejorar la accesibilidad de los servicios públicos a territorios y grupos de población desatendidos o insuficientemente atendidos. La prestación de servicios públicos transfronterizos también puede aumentar la asequibilidad de los servicios gracias a las economías de escala. Los servicios públicos transfronterizos se prestan con mayor frecuencia en sectores específicos como el transporte público (61,5%), la protección medioambiental y la protección civil (8,6%) y la gestión de catástrofes (8,5%), que han registrado el mayor número de iniciativas de prestación de servicios transfronterizos en Europa. Una parte importante de las iniciativas también se dirige a la educación y la asistencia sanitaria (ORATE, 2022^[7]).

Es importante que los responsables políticos que deseen iniciar o mejorar la prestación de servicios públicos transfronterizos reflexionen sobre distintos elementos. En primer lugar, es esencial definir la necesidad o la oportunidad que ofrece la prestación de uno o varios servicios transfronterizos. También es importante desarrollar una sólida comprensión de los obstáculos a la prestación de servicios públicos, que pueden ir desde razones legales o reglamentarias y físicas, hasta culturales y económicas. En segundo lugar, una vez que se ha llegado a un acuerdo sobre la prestación de servicios públicos transfronterizos, los responsables políticos deben evaluar si existe una justificación económica y, en caso afirmativo, definir cuidadosamente los objetivos a corto y medio plazo. Estos objetivos pueden ser diferentes, ya que las regiones pueden querer comenzar la prestación a través de un proyecto piloto y ampliar gradualmente el alcance y el tipo de servicios ofrecidos (ESPON, 2018^[8]).

En tercer lugar, los responsables políticos deben evaluar cuidadosamente si los marcos legislativos y reglamentarios nacionales permiten o favorecen la prestación de servicios públicos transfronterizos, así como qué modificaciones pueden ser necesarias y qué agentes pueden realizar o autorizar dichos cambios. En cuarto lugar, los responsables políticos deben definir los servicios concretos que se prestarán, los beneficiarios (tanto en términos de grupos como de territorios) y el modelo de pago. En quinto lugar, deben decidir qué organización se encargará de prestar los servicios y cómo se prestarán. Esto incluye identificar a los actores que participarán en la coordinación, prestación y supervisión de la prestación de servicios (ESPON, 2018^[8]).

Dado que la prestación de servicios públicos transfronterizos no es un proceso lineal y puede abarcar una amplia gama de áreas de servicio, es posible que no todas las acciones propuestas (Tabla A A.6.) sean igualmente relevantes o aplicables a todas las regiones.

Tabla .7. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 7

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Acordar qué servicios públicos prestar a transfrontera y fijar objetivos generales de servicio.	Acordar qué servicios públicos transfronterizos prestar, si es que se prestan (por ejemplo, transporte [público], protección civil, educación, sanidad, protección del medio ambiente, desarrollo económico). Esto podría basarse en una evaluación contrastada de los principales retos en la prestación de servicios, sus causas profundas y sus efectos (por ejemplo, en servicios específicos, sectores, comunidades, etc.).	<input type="checkbox"/>	
	Identificar posibles soluciones para satisfacer las necesidades de prestación de servicios públicos transfronterizos identificadas , por ejemplo, mediante la prestación de servicios públicos transfronterizos o a través de mecanismos de prestación de servicios nacionales o locales.	<input type="checkbox"/>	
	Definir dónde se prestará el servicio o servicios públicos transfronterizos (por ejemplo, en qué parte de la región).	<input type="checkbox"/>	
	Definir los beneficiarios del servicio o servicios públicos transfronterizos. Pueden ser, por ejemplo: trabajadores transfronterizos, personas que requieren atención médica, estudiantes, empresas, turistas.	<input type="checkbox"/>	
	Formular los resultados esperados a corto, medio y largo plazo.	<input type="checkbox"/>	
	Identificar a los agentes públicos y/o no gubernamentales que pueden apoyar la prestación del servicio o servicios transfronterizos y determinar sus competencias.	<input type="checkbox"/>	
	Fijar las expectativas de los responsables de la toma de decisiones en cuanto al apoyo (político, financiero, humano, material) necesario a corto, medio y largo plazo para aumentar la posibilidad de seguir prestando servicios transfronterizos de calidad.	<input type="checkbox"/>	
Evaluar y promover el refuerzo de los marcos jurídicos y normativos pertinentes	Evaluar la legislación y los reglamentos nacionales, subnacionales y de la UE pertinentes que afecten a la prestación de los servicios transfronterizos propuestos. Se trata de determinar, por ejemplo, si está permitida la prestación de servicios públicos transfronterizos, así como las normas y/o requisitos de los servicios.	<input type="checkbox"/>	
	Determinar si es necesario introducir ajustes en el marco jurídico y normativo para apoyar la prestación de servicios públicos transfronterizos, y qué agentes pueden introducir dichos cambios.	<input type="checkbox"/>	
	Presionar para que se introduzcan cambios legales o reglamentarios que puedan apoyar la prestación de servicios públicos transfronterizos.	<input type="checkbox"/>	
Decidir la organización y prestación del servicio o servicios públicos transfronterizos.	Definir los organismos públicos implicados y sus responsabilidades , es , qué organismo u organismos (por ejemplo, gobiernos nacionales, regionales o locales, AECT) coordinarán la prestación del servicio (por ejemplo, por parte de proveedores de servicios locales), prestarán el servicio o servicios, se encargarán de la supervisión, etc.	<input type="checkbox"/>	
	Definir el modelo de prestación de servicios transfronterizos. Por ejemplo, los servicios sanitarios transfronterizos podrían prestarse en un hospital, a través de clínicas móviles o mediante plataformas digitales. También puede ser beneficioso empezar con un proyecto piloto y, sobre la base de la experiencia adquirida, ampliar gradualmente la prestación de servicios.	<input type="checkbox"/>	
	Definir el modelo de financiación del servicio o servicios públicos transfronterizos. Esto incluye reflexionar sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Si el servicio o servicios serán gratuitos para los usuarios y, en caso afirmativo, para qué usuarios (por ejemplo, residentes permanentes o temporales); - Los costes de establecimiento/mejora de los mecanismos de prestación de servicios; - Los costes de mantenimiento de la capacidad de prestación de servicios a lo largo del tiempo. 	<input type="checkbox"/>	
	Decidir sobre cuestiones jurídicas y fiscales , por ejemplo, en qué país se pagarán los impuestos sobre la renta, el IVA y otros.	<input type="checkbox"/>	
	Definir las herramientas e infraestructuras necesarias para la prestación de los servicios públicos transfronterizos. Tanto las infraestructuras "duras" (por ejemplo, carreteras, red energética) como las "blandas" (por ejemplo, recursos humanos).	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Área de desarrollo 7: Seguimiento y evaluación transfronterizos

Objetivo: Garantizar el seguimiento y la evaluación de la gobernanza transfronteriza, las acciones y las tendencias de desarrollo, y utilizar los datos para mejorar los resultados.

Unos marcos de seguimiento y evaluación sólidos y orientados a los resultados son cruciales para el éxito de las iniciativas de cooperación transfronteriza por varias razones. Pueden proporcionar a los gobiernos datos para evaluar la eficacia de los proyectos y ayudar a los responsables políticos a realizar ajustes con conocimiento de causa, por ejemplo, para satisfacer necesidades cambiantes. Al aportar pruebas sobre los beneficios de las acciones transfronterizas o poner de relieve los ámbitos que requieren atención, el seguimiento y la evaluación pueden contribuir a reforzar el apoyo a la cooperación transfronteriza. Además, hacer públicos los datos de seguimiento y evaluación puede aumentar la transparencia de la acción pública (incluido el gasto), reforzar la rendición de cuentas y contribuir a generar confianza en la acción transfronteriza.

A la hora de diseñar su enfoque de seguimiento y evaluación, los organismos de cooperación transfronteriza y sus socios pueden tener en cuenta varios pasos. En primer lugar, es importante que definan sus objetivos de seguimiento y evaluación y los criterios de seguimiento. Esto puede incluir la aplicación de un documento de planificación estratégica (por ejemplo, una estrategia integrada de desarrollo transfronterizo), las tendencias de desarrollo transfronterizo (por ejemplo, la movilidad laboral transfronteriza, la contaminación), o la prestación de servicios transfronterizos (por ejemplo, el acceso y la calidad de los servicios públicos prestados).

En segundo lugar, los organismos de cooperación transfronteriza y sus socios deben evaluar críticamente los recursos humanos, financieros y materiales (por ejemplo, recursos informáticos) necesarios y disponibles para garantizar un seguimiento y una evaluación de calidad y sostenidos. Por ejemplo, aumentar la disponibilidad de datos comparables a nivel local (por ejemplo, sobre indicadores económicos, sociales y demográficos) puede requerir una financiación estable para trabajar con instituciones de investigación.

En tercer lugar, es posible que los organismos de cooperación transfronteriza deseen identificar las necesidades públicas y no gubernamentales de datos transfronterizos, determinar dónde existen lagunas y estudiar cómo pueden colmarse. Por ejemplo, al facilitar la colaboración entre institutos de estadística y centros de investigación, los organismos de cooperación transfronteriza pueden ayudar a abordar los retos relacionados con la comparabilidad de los datos transfronterizos, aumentando así la utilidad de los datos recopilados.

Las siguientes acciones y consideraciones (Cuadro A A.7) pueden ser útiles para las regiones interesadas en establecer nuevos mecanismos de gobernanza transfronteriza o reforzar los ya existentes. Por ejemplo, pueden orientar sobre cómo garantizar que los resultados del seguimiento y la evaluación se utilicen para mejorar la aplicación de la estrategia. Las acciones y consideraciones también pueden ayudar a los organismos de cooperación transfronteriza a identificar acciones para aumentar la disponibilidad y el uso de datos sobre prioridades transfronterizas, contribuyendo así a que las políticas y acciones transfronterizas estén mejor informadas.

Tabla .7. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 7

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Establecer y aplicar un marco de seguimiento y evaluación	Determinar objetivos claros de seguimiento y evaluación , como mejorar la rendición de cuentas, garantizar la transparencia y apoyar la toma de decisiones basada en pruebas.	<input type="checkbox"/>	
	Defina, por ejemplo, qué debe supervisarse y evaluarse: <ul style="list-style-type: none"> - La actuación del órgano de gobernanza transfronteriza; - La aplicación de una estrategia de desarrollo transfronterizo; - Tendencias de desarrollo transfronterizo en ámbitos clave (económico, climático, social, ecosistema de innovación, etc.); - Prestación de servicios públicos transfronterizos. 	<input type="checkbox"/>	
	Definir las actividades de seguimiento y evaluación, las metodologías, las herramientas y los indicadores que se utilizarán, y fijar objetivos realistas pero ambiciosos. Esto debe basarse en una comprensión clara de los recursos humanos, financieros y materiales (por ejemplo, TI) disponibles y necesarios. Los actores implicados en la realización de las actividades de seguimiento y evaluación (por ejemplo, proporcionando o analizando datos) deben ser consultados para garantizar que las actividades, metodologías, herramientas e indicadores propuestos son realistas.	<input type="checkbox"/>	
	Impartir formación al personal pertinente (por ejemplo, de un órgano de gobernanza transfronteriza) para garantizar que comprenden sus funciones dentro del marco de seguimiento y evaluación y son capaces de desempeñarlas eficazmente.	<input type="checkbox"/>	
	Integrar un mecanismo de revisión y perfeccionamiento periódicos de los objetivos y métodos de seguimiento y evaluación , en función de los resultados obtenidos y/o de los nuevos retos u oportunidades transfronterizos.	<input type="checkbox"/>	
Aprender de la aplicación (mediante un seguimiento continuo y una evaluación intermedia y ex post).	Realizar ejercicios periódicos de supervisión para aprender de la aplicación de estrategias/proyectos y/o de la prestación de servicios públicos transfronterizos.	<input type="checkbox"/>	
	Organizar reuniones periódicas para debatir los resultados del seguimiento entre el personal técnico pertinente y los responsables de la toma de decisiones para garantizar que se utilizan para mejorar la aplicación.	<input type="checkbox"/>	
	Compartir los resultados de la supervisión con las partes interesadas públicas y no gubernamentales pertinentes para fomentar la transparencia y alentar la retroalimentación.	<input type="checkbox"/>	
	Si procede, realice una revisión intermedia de la estrategia/proyecto para hacer un seguimiento de los avances , identificar los cuellos de botella y determinar si es necesario actualizar el documento de planificación.	<input type="checkbox"/>	
	Compartir los resultados de la revisión intermedia con las partes interesadas públicas y no gubernamentales pertinentes con el fin de fomentar la transparencia, alentar la retroalimentación y generar aceptación para posibles ajustes del documento de planificación estratégica.	<input type="checkbox"/>	
	Actualizar el documento de planificación estratégica en función de los resultados de la revisión intermedia , si se considera necesario.	<input type="checkbox"/>	
	Realizar una evaluación ex-post para valorar la eficacia y el impacto de la estrategia o el proyecto. La evaluación puede proporcionar información sobre lo que ha funcionado bien y lo que no, y orientar los futuros esfuerzos de planificación.	<input type="checkbox"/>	
	Considere la posibilidad de solicitar un proyecto b-solutions para adquirir un conocimiento más sólido de los retos jurídicos o específicos a los que se enfrenta la cooperación transfronteriza y obtener recomendaciones políticas prácticas.	<input type="checkbox"/>	
Evaluar las necesidades específicas de datos transfronterizos de los agentes públicos y no gubernamentales pertinentes.	<input type="checkbox"/>		

Mejorar la recogida y el uso de datos para la gobernanza transfronteriza	Mapear las instituciones públicas y privadas que producen y gestionan datos relevantes para las actividades transfronterizas , por ejemplo, oficinas de estadística nacionales y subnacionales, gobiernos subnacionales, cámaras empresariales, universidades.	<input type="checkbox"/>	
	Establecer una asociación con las instituciones pertinentes para aumentar la disponibilidad, comparabilidad y utilización de datos transfronterizos con fines de desarrollo.	<input type="checkbox"/>	
	Determinar y evaluar la calidad, precisión y comparabilidad de los conjuntos de datos existentes . Este análisis también puede ayudar a identificar lagunas críticas en la disponibilidad de datos y el conocimiento de los de datos existentes.	<input type="checkbox"/>	
	A partir de los mapas, elabore un plan en el que se esboocen acciones específicas para subsanar las lagunas de datos detectadas , por ejemplo armonizando las técnicas de recopilación de datos, utilizando tecnologías innovadoras o creando un observatorio transfronterizo de datos.	<input type="checkbox"/>	
	Establecer un mecanismo para actualizar periódicamente la evaluación de las necesidades de datos con el fin de ayudar a perfeccionar las estrategias de recopilación, análisis y difusión de datos.	<input type="checkbox"/>	
Creación y funcionamiento de un observatorio transfronterizo	Junto con las instituciones públicas y privadas pertinentes que producen y gestionan datos relevantes para las actividades transfronterizas, definir el objetivo y el alcance de un observatorio transfronterizo . Esto debería basarse en varios elementos, entre ellos: <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de las necesidades y la disponibilidad de datos; - Una evaluación de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios y disponibles para establecer el observatorio y garantizar su funcionamiento permanente. 	<input type="checkbox"/>	
	Establecer el marco tecnológico y organizativo necesario para recoger, analizar y difundir los datos .	<input type="checkbox"/>	
	Desarrollar y aplicar una sólida estrategia de comunicación para mantener informadas a las partes interesadas sobre el recursos y resultados del observatorio .	<input type="checkbox"/>	
	Diseñar y poner en marcha una plataforma digital de fácil uso que permita el acceso a los datos a una amplia gama de usuarios, incluidos los responsables políticos, los investigadores y el público en general.	<input type="checkbox"/>	
	Establecer mecanismos para recibir comentarios de los usuarios como forma de identificar cómo garantizar o mejorar la relevancia continuada del observatorio .	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión 3: Financiación de organismos y acciones transfronterizas

Esta dimensión incluye dos áreas de desarrollo: i) financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza; y ii) financiación de proyectos transfronterizos.

Área de desarrollo 8: Financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza

Objetivo: Garantizar una financiación sostenible y adaptable para los órganos de gobernanza transfronteriza

Para que los órganos de gobernanza transfronteriza puedan llevar a cabo su mandato, es esencial que dispongan de financiación sostenible para apoyar su funcionamiento cotidiano. Esto incluye financiación para establecer y mantener recursos humanos (por ejemplo, personal, sus competencias) y materiales (por ejemplo, espacio de oficinas) y formación.

La principal fuente de financiación de los órganos de gobernanza transfronteriza, como las AECT, suelen ser las contribuciones de los miembros (OCDE, 2023^[1]). Para garantizar unos ingresos suficientes y previsibles y mantener la capacidad de los órganos de gobernanza transfronteriza a lo largo del tiempo, es necesario tener en cuenta una serie de cuestiones.

En primer lugar, los socios transfronterizos deben definir un sistema claro para determinar las cuotas de afiliación. Los estatutos del órgano de gobernanza transfronteriza pueden utilizarse para aclarar las cuotas de afiliación, por ejemplo, estableciendo los porcentajes del volumen total de las cuotas de afiliación que cada miembro debe pagar. En segundo lugar, para garantizar que la capacidad financiera del órgano de gobernanza transfronteriza pueda adaptarse a las necesidades cambiantes, es importante garantizar que las cuotas de los miembros se revisen periódicamente. En tercer lugar, los responsables de las políticas transfronterizas también deben considerar la movilización de otras fuentes de financiación para cubrir los costes de personal y operativos. Algunos ejemplos son las subvenciones operativas de los miembros y/o de partes interesadas externas (por ejemplo, asociaciones empresariales, instituciones gubernamentales nacionales) y las tasas y tarifas de usuario por prestación de servicios públicos transfronterizos (por ejemplo, transporte). En cuarto lugar, es importante elaborar un presupuesto plurianual para garantizar que la financiación, y las contribuciones de los miembros en particular, sean sostenibles y se ajusten a las necesidades de personal y operativas previstas. También puede ayudar a aclarar las expectativas financieras de los miembros, por ejemplo en lo que respecta a sus aportaciones económicas.

Las siguientes acciones y consideraciones (Tabla A A.8) pueden ser útiles para las regiones interesadas en establecer nuevos mecanismos de gobernanza transfronteriza. Por ejemplo, pueden proporcionar un marco estructurado para evaluar las necesidades de financiación y garantizar la viabilidad financiera, entre otras cosas asegurando que los nuevos organismos cuenten con los recursos adecuados desde el principio. Las acciones también pueden ayudar a los organismos existentes a mejorar su sostenibilidad financiera, por ejemplo, realizando revisiones periódicas de las contribuciones de los miembros y ajustándolas a las necesidades cambiantes.

Tabla.8. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 8

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Evaluar las necesidades de financiación del órgano de gobernanza transfronteriza	Llevar a cabo una evaluación de las necesidades para identificar: <ul style="list-style-type: none"> - Necesidades de personal: por ejemplo, número y tipo de personal necesario (técnico, directivo, etc.); - Necesidades operativas: decir, los recursos necesarios para llevar a cabo las operaciones diarias (por ejemplo, espacio de oficinas, servicios públicos, comunicación, eventos, misiones) y los servicios de apoyo (por ejemplo, apoyo jurídico, financiero o informático). 	<input type="checkbox"/>	
	Basándose en la evaluación anterior, calcule los costes de los salarios del personal (incluidas otras remuneraciones) y los gastos operativos.	<input type="checkbox"/>	
Identificar posibles contribuciones financieras y no financieras para cubrir las necesidades de personal y operativas.	Trazar un mapa de las normativas nacionales e internacionales pertinentes que podrían afectar a la financiación de los órganos de gobierno transfronterizos. Por ejemplo, las normativas nacionales sobre gestión de fondos públicos, gestión de activos e impuestos pueden variar.	<input type="checkbox"/>	
	Identificar posibles fuentes de financiación, entre otras: <ul style="list-style-type: none"> - Subvenciones operativas de miembros fundadores o agentes externos; - Tasas y cánones a los usuarios (por ejemplo, en caso de que se presten servicios públicos transfronterizos); - Rentas de activos (en caso de que el órgano de gobierno transfronterizo posea activos físicos/financieros); - Subvenciones nacionales para la cooperación transfronteriza; - Préstamos bancarios (por ejemplo, las AECT pueden obtener préstamos comerciales). 	<input type="checkbox"/>	
	Identificar fuentes alternativas para cubrir los costes de personal y operativos. Por ejemplo, las organizaciones miembros fundadoras podrían enviar personal de apoyo o expertos a tiempo parcial o completo.	<input type="checkbox"/>	
Definir y revisar periódicamente las cotizaciones de los afiliados	Basándose en las necesidades y costes estimados, proponga un mecanismo o fórmula equitativa para determinar las cuotas de afiliación (es decir, las partes que deben pagar los miembros individuales). Puede basarse, por ejemplo, en: <ul style="list-style-type: none"> La población de los miembros fundadores; Capacidad presupuestaria/fiscal de los diputados. 	<input type="checkbox"/>	
	Acordar un mecanismo para revisar periódicamente y ajustar potencialmente la estructura de las cuotas de afiliación (es decir, las partes que deben pagar los distintos miembros), por ejemplo, para tener en cuenta los cambios en la capacidad fiscal de los miembros, sus poblaciones o la composición de los miembros (por ejemplo, nuevos actores pueden decidir convertirse en miembros).	<input type="checkbox"/>	
	Validar los mecanismos propuestos para determinar, revisar y ajustar la estructura de los miembros.	<input type="checkbox"/>	
	Incluir los mecanismos para determinar y revisar las cuotas de los miembros en los estatutos del órgano de gobierno transfronterizo (o en un documento similar). Incluir las contribuciones de los miembros como cuotas en lugar de cifras absolutas facilita los ajustes a lo largo del tiempo.	<input type="checkbox"/>	
	Revisar y actualizar periódicamente las cotizaciones de los afiliados.	<input type="checkbox"/>	
Elaborar un plan financiero plurianual	Elaborar un proyecto de plan financiero plurianual que determine cómo van a sufragar los gastos de personal y operativos, en función de los objetivos y prioridades a medio y largo plazo.	<input type="checkbox"/>	

	Consultar a los miembros de la AECT y a otras partes interesadas para: <ul style="list-style-type: none">- Validar las hipótesis y estimaciones presupuestarias;- Diseñar el plan y asegurarse de que se ajusta a sus prioridades;- Recibir apoyo y aprobación sobre las necesidades estimadas para los próximos ;- Sensibilizar sobre posibles necesidades de financiación crecientes (o decrecientes).	<input type="checkbox"/>	
--	--	--------------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

Área de desarrollo 9: Financiación de acciones transfronterizas

Objetivo: Garantizar fondos y financiación suficientes para ejecutar proyectos transfronterizos que contribuyan a las necesidades y prioridades transfronterizas.

Para poner en marcha iniciativas de desarrollo transfronterizas, los órganos de gobierno necesitan conseguir fondos y financiación suficientes y diversificados. Los organismos de cooperación transfronteriza suelen recurrir al programa Interreg de la UE para movilizar fondos y financiación para iniciativas transfronterizas específicas (OCDE, 2023^[1]). Sin embargo, existen muchas otras oportunidades de financiación para proyectos transfronterizos a nivel de la UE, nacional y regional, así como por parte del sector privado.

Los esfuerzos para movilizar y diversificar los fondos y la financiación de la acción transfronteriza deben basarse en una evaluación clara de las necesidades y prioridades transfronterizas. Ello puede contribuir a limitar la práctica de "perseguir" oportunidades de financiación sin tener en cuenta si las convocatorias de financiación están estrechamente relacionadas con las prioridades locales. Esto último puede dar lugar a la utilización de escasos recursos humanos y financieros para desarrollar propuestas de proyectos que, en caso de ser adjudicados, pueden no aportar un valor añadido significativo a la región transfronteriza. A partir de las necesidades y prioridades transfronterizas específicas, pueden determinarse los objetivos, las metas y el alcance de los posibles proyectos, así como las oportunidades de financiación adecuadas.

Entre los mecanismos de financiación a considerar figuran los programas de la UE de gestión compartida (por ejemplo, los fondos de la Política de Cohesión), así como los programas de la UE de gestión directa e indirecta (por ejemplo, Horizonte Europa, LIFE, Europa Creativa) que ofrecen financiación basada en proyectos sobre temas específicos (por ejemplo, investigación, medio ambiente, cultura).

Además, las regiones transfronterizas también podrían considerar la posibilidad de movilizar fondos para proyectos y financiación de miembros individuales de un organismo transfronterizo o de agentes públicos externos (por ejemplo, instituciones gubernamentales nacionales o regionales) (OCDE, 2023^[1]). Las regiones transfronterizas también podrían explorar la financiación del sector privado, por ejemplo para contribuir a la prestación de servicios públicos transfronterizos (por ejemplo, transporte público).

Otra opción es crear un fondo de inversión transfronterizo con el apoyo de los gobiernos nacionales y subnacionales y los bancos de desarrollo. Un fondo de este tipo podría proporcionar una financiación más fiable para los proyectos y reducir los costes administrativos asociados a la búsqueda de financiación para los proyectos.

Los esfuerzos para movilizar fondos y financiación para la acción transfronteriza (Tabla A A.9.) deben basarse en una evaluación sólida de las capacidades financieras y de recursos humanos necesarias y disponibles para apoyar dichos esfuerzos. Éstos podrían incluir capacidades para redactar propuestas de proyectos, supervisar proyectos o establecer asociaciones público-privadas.

Tabla.9. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 9

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Evaluar las necesidades de financiación de los proyectos transfronterizos	Identificar posibles proyectos transfronterizos a medio plazo (por ejemplo, 5 años) que respondan a objetivos y prioridades transfronterizas acordadas en común. Esto puede basarse en un diálogo entre los agentes públicos y no gubernamentales pertinentes a nivel local, regional y/o nacional.	<input type="checkbox"/>	
	Preparar, debatir (entre las partes interesadas pertinentes) y acordar una lista restringida de proyectos transfronterizos que se emprenderán a medio .	<input type="checkbox"/>	
	<p>Desarrollar un plan de proyecto plurianual que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimaciones de los costes de inversión y funcionamiento relacionados con los proyectos transfronterizos preseleccionados; - Identifica las posibles fuentes de financiación para cada proyecto; especifica los proyectos/componentes de proyecto para los que ya se han asegurado fondos y financiación, y/o para los que se necesitan fondos adicionales. - Prioriza los proyectos de inversión en función de su urgencia e impacto potencial. <p>Los planes plurianuales de los proyectos deben revisarse periódicamente para evaluar los avances respecto a los hitos, hacer un seguimiento de los esfuerzos de movilización de fondos y ajustar las prioridades y los costes según sea necesario.</p>	<input type="checkbox"/>	
Evaluar la normativa pertinente en materia de financiación	Trazar un mapa de las normativas nacionales e internacionales pertinentes que podrían afectar a la financiación de las acciones de gobernanza transfronteriza. Por ejemplo, pueden variar las normativas nacionales sobre la gestión de la financiación pública (por ejemplo, de subvenciones) o la medida en que los organismos públicos pueden pedir préstamos en los mercados de crédito para financiar acciones transfronterizas. Esto es especialmente relevante para las iniciativas de cooperación transfronteriza que implicar a socios de Estados no miembros de la UE, lo que podría afectar a su elegibilidad para la financiación de proyectos de la UE, por ejemplo.	<input type="checkbox"/>	
Identificar y movilizar la financiación de proyectos de los programas de la UE en régimen de gestión compartida.	Revisar periódicamente las oportunidades que brindan los programas de la UE en régimen de gestión compartida en relación con las necesidades de inversión identificadas en el plan plurianual de proyectos. Algunos ejemplos de programas específicos son: Los programas de Cooperación Territorial Europea (por ejemplo, Interreg); el Fondo Social Europeo+; el programa LEADER para el desarrollo de las zonas rurales; y el Fondo de Pequeños Proyectos.	<input type="checkbox"/>	
	Identificar oportunidades de financiación específicas que puedan ayudar a cubrir (parte de) los costes estimados del proyecto y analizar los criterios de elegibilidad (por ejemplo, requisitos de cofinanciación).	<input type="checkbox"/>	
	Preparar una propuesta de proyecto y solicitar financiación complementaria (por ejemplo, de otros programas de la UE, nacionales o subnacionales), si es necesario para cubrir el coste total del proyecto.	<input type="checkbox"/>	
Identificar y movilizar fondos para proyectos y financiación de programas de la UE en gestión directa e indirecta.	<p>Revisar periódicamente las oportunidades que ofrecen los programas de la UE en gestión directa e indirecta en relación con las necesidades de financiación (por ejemplo, operativas) identificadas en el plan plurianual de proyectos y, en particular, en relación con el enfoque temático de los proyectos preseleccionados. Algunos ejemplos de estos programas de la UE son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Horizonte Europa, para proyectos relacionados con la investigación; - LIFE, para proyectos relacionados con el medio ambiente; - Europa Creativa, para proyectos relacionados con la cultura; - Erasmus+, para proyectos relacionados con la educación; - Mercado Único, para proyectos relacionados con la competitividad de las PYME; - Digital Europe, para proyectos relacionados con la digitalización. 	<input type="checkbox"/>	
	Identificar las convocatorias pertinentes lanzadas por (i) la Comisión Europea y/o las agencias ejecutivas para los programas de la UE en régimen de gestión directa. gestión y/o (ii) agencias nacionales para los programas de la UE en gestión indirecta y analizar los criterios de elegibilidad (por ejemplo, los requisitos de cofinanciación).	<input type="checkbox"/>	

	Preparar propuestas de proyectos y solicitar fondos o financiación complementaria (por ejemplo, de otros programas de la UE, nacionales o subnacionales), si es necesario, para cubrir la totalidad de los costes del proyecto.	<input type="checkbox"/>	
Identificar y movilizar financiación para proyectos de los gobiernos nacionales y subnacionales.	Revisar periódicamente los mecanismos de financiación proporcionados por los gobiernos nacionales y subnacionales (por ejemplo, convocatorias de propuestas) en relación con las necesidades de financiación identificadas en el plan de proyecto plurianual.	<input type="checkbox"/>	
	Cuando no existan mecanismos específicos de financiación, presentar (elementos) del plan plurianual del proyecto a las instituciones gubernamentales nacionales y subnacionales pertinentes para calibrar su interés en proporcionar fondos y financiación para iniciativas específicas.	<input type="checkbox"/>	
Identificar y movilizar financiación del sector privado	Basándose en el plan plurianual del proyecto, identificar y comprometerse con los agentes del sector privado que podrían estar interesados en financiar (parte) de un proyecto transfronterizo. Por ejemplo, regiones transfronterizas de toda Europa se han puesto en contacto con representantes del sector privado para: <ul style="list-style-type: none"> - Prestar un servicio público transfronterizo (por ejemplo, transporte público); - Crear y gestionar parques empresariales, de investigación y de innovación transfronterizos. 	<input type="checkbox"/>	
Identificar y movilizar financiación a través de sistemas de crowdfunding	Evaluar si la legislación y los reglamentos nacionales o de la UE permiten o facilitan el crowdsourcing para proyectos transfronterizos.	<input type="checkbox"/>	
	Presionar a los gobiernos nacionales y regionales para que adapten los marcos reguladores existentes o adopten otros nuevos que permitan la financiación colectiva de proyectos transfronterizos, si es necesario.	<input type="checkbox"/>	
	Basándose en el plan plurianual de proyectos, identifique los proyectos o partes de proyectos que podrían financiarse o sufragarse mediante sistemas de financiación colectiva.	<input type="checkbox"/>	
	Elegir una plataforma de crowdfunding adecuada (por ejemplo, una plataforma basada en recompensas o en donaciones).	<input type="checkbox"/>	
	Poner en marcha una campaña para dar a conocer las iniciativas de crowdfunding.	<input type="checkbox"/>	
Crear un fondo de inversión transfronterizo	Evaluar el valor añadido de crear un fondo de inversión transfronterizo frente a basarse estrictamente en los mecanismos de financiación existentes.	<input type="checkbox"/>	
	Presionar a los gobiernos nacionales, regionales y locales pertinentes y, posiblemente, a los bancos (de desarrollo) para que ayuden a crear un fondo de desarrollo transfronterizo.	<input type="checkbox"/>	
	Definir los objetivos específicos del fondo y la estrategia de inversión (por ejemplo, criterios para la selección de proyectos).	<input type="checkbox"/>	
	Determinar la estructura jurídica del fondo y garantizar el cumplimiento de la normativa pertinente.	<input type="checkbox"/>	
	Definir la estructura de gobierno y las responsabilidades de los actores implicados para gestionar el fondo de inversión (por ejemplo, la gestión del fondo).	<input type="checkbox"/>	
	Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas mediante la realización periódica de auditorías o evaluaciones del fondo y sus proyectos.	<input type="checkbox"/>	
Reforzar la capacidad del personal para movilizar y gestionar fondos y financiación procedentes de diversos recursos.	Evaluar las capacidades disponibles y necesarias (por ejemplo, el número de personal y su experiencia) para apoyar la movilización y el desarrollo de los recursos humanos. gestión de los recursos financieros. Esto puede incluir competencias y conocimientos relacionados con el diseño de proyectos y los procedimientos de solicitud, la contratación pública y el seguimiento y la evaluación de proyectos.	<input type="checkbox"/>	
	Desarrollar y aplicar un plan de desarrollo de capacidades que garantice capacidades suficientes para movilizar y gestionar la financiación de proyectos transfronterizos y la financiación procedente de diversos recursos.	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión 4: Promover y defender el desarrollo transfronterizo

Esta dimensión incluye dos áreas de desarrollo: i) apoyo político a la cooperación transfronteriza; y ii) promoción transfronteriza.

Área de desarrollo 10: Apoyo político a la cooperación transfronteriza

Objetivo: Generar un compromiso político duradero y apoyo a las iniciativas de cooperación transfronteriza

Garantizar el compromiso y el apoyo a la cooperación transfronteriza a lo largo del tiempo es esencial para resolver los retos dentro de un área transfronteriza. Los compromisos políticos iniciales en materia de cooperación transfronteriza sólo pueden traducirse en acciones y resultados concretos mediante el interés y el apoyo político a largo plazo. Entre los obstáculos políticos habituales a la cooperación transfronteriza se encuentran el entusiasmo inicial de los políticos, seguido de una pérdida gradual de interés; la falta de concienciación de los gobiernos nacionales sobre las necesidades transfronterizas o la escasa concienciación sobre los beneficios potenciales de una mayor cooperación transfronteriza (por ejemplo, una mayor competitividad) (OCDE, 2023^[1]). Otro reto es que los ciclos electorales nacionales y subnacionales regulares pueden provocar una pérdida de conocimiento institucional de las cuestiones y prioridades transfronterizas entre los políticos. Por último, existe el riesgo de que un aumento del partidismo político pueda socavar las relaciones dentro del área transfronteriza y dar lugar a un interés más limitado por la cooperación transfronteriza.

Para abordar estas cuestiones, los organismos de cooperación transfronteriza necesitan galvanizar un apoyo político duradero a las iniciativas transfronterizas. Esto puede incluir, por ejemplo, trabajar con funcionarios recién elegidos para concienciarlos y comprometerlos con la cooperación transfronteriza. También puede incluir el trabajo con representantes políticos más veteranos, con el fin de redirigir su atención hacia los retos locales y la capacidad de las acciones transfronterizas para abordarlos. Por último, el apoyo político a la cooperación transfronteriza puede reforzarse de forma indirecta aumentando el compromiso de los ciudadanos. Esto puede incitar a los políticos a alcanzar y aplicar acuerdos transfronterizos en ámbitos que aborden estas prioridades locales.

Las siguientes acciones (Cuadro A A.10.) pueden ser útiles para las regiones interesadas en crear coaliciones políticas duraderas para la acción transfronteriza. En concreto, exploran los factores críticos que los responsables políticos deben tener en cuenta a la hora de promover y defender el desarrollo transfronterizo, incluidos el establecimiento de prioridades, los enfoques de mensajería, las herramientas y plataformas, el uso de datos y la capacidad de recursos humanos y financieros. También incluyen algunos ejemplos indicativos de acciones que pueden ayudar a generar y mantener el compromiso político y el apoyo a la cooperación transfronteriza.

Tabla .10. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 10

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Sensibilizar a los políticos recién elegidos y conseguir que apoyen la cooperación	Elaborar un paquete informativo para los políticos recién elegidos en la región transfronteriza. Podría incluir información clave sobre retos transfronterizos, prioridades, iniciativas y logros tangibles, así como una visión general del funcionamiento práctico de la entidad transfronteriza.	<input type="checkbox"/>	
	Organizar sesiones de preguntas y respuestas para los políticos recién elegidos en la región transfronteriza. Esto podría brindar la oportunidad de a los políticos recién elegidos a profundizar en el conocimiento de los temas tratados en las sesiones informativas y a identificar dónde pueden encontrar información adicional.	<input type="checkbox"/>	
	Considerar actividades de seguimiento que puedan profundizar en la comprensión de las cuestiones transfronterizas (por ejemplo, visitas sobre el terreno a los lugares donde se desarrolla el proyecto o a los municipios asociados), presentaciones en los consejos municipales) entre los políticos que acceden al cargo.	<input type="checkbox"/>	
Crear conciencia política y apoyo a la transfronteriza entre los políticos en ejercicio.	Identificar los retos de desarrollo para los que se carece de apoyo político o éste es vacilante a nacional, regional y/o local. Algunos ejemplos de retos son la financiación insuficiente para que un órgano de gobernanza transfronteriza pueda llevar a cabo su mandato o el apoyo político limitado para abordar retos transfronterizos específicos (por ejemplo, el acceso limitado a determinados servicios públicos).	<input type="checkbox"/>	
	Determinar los actores políticos (por ejemplo, representantes electos nacionales, regionales o locales) que podrían ayudar a abordar los retos transidentificados, por ejemplo, fundadores del órgano de gobernanza transfronteriza, representantes políticos a nivel nacional o regional.	<input type="checkbox"/>	
	Desarrollar y aplicar una estrategia de promoción dirigida a los actores cuyo apoyo es necesario para superar retos transfronterizos específicos. La estrategia de promoción puede requerir decisiones sobre: <ul style="list-style-type: none"> - El estilo del mensaje (por ejemplo, si la promoción positiva o negativa tiene más probabilidades de ser eficaz); - Herramientas y plataformas necesarias y disponibles para apoyar la incidencia política (por ejemplo, campañas informativas, peticiones, reuniones del consejo, actos de creación de redes, intercambios entre iguales); - Datos (por ejemplo, datos económicos, encuestas) necesarios para reforzar la campaña de promoción; - Recursos humanos y financieros necesarios y disponibles para apoyar el diseño y la ejecución de la campaña de promoción; - Defensores de la causa (por ejemplo, otros políticos, figuras públicas) que pueden utilizar su perfil para apoyar la campaña de promoción. A la hora de aplicar una estrategia de promoción, es especialmente importante garantizar que cualquier comunicación en torno a conceptos o iniciativas transfronterizas (por ejemplo, Interreg) se realice de forma sencilla, centrándose claramente en los beneficios tangibles que pueden aportar.	<input type="checkbox"/>	
Utilizar el compromiso ciudadano para generar apoyo político a la cooperación transfronteriza	Preparar una breve encuesta en línea dirigida a los ciudadanos de la región transfronteriza que trate de averiguar: <ul style="list-style-type: none"> - Su conocimiento y conciencia actuales de la región transfronteriza; - Su opinión sobre los retos de vivir en una región transfronteriza y los aspectos que abordarían como prioritarios. 	<input type="checkbox"/>	
	Presentar los resultados de la encuesta a los representantes políticos a nivel local, regional o nacional para concienciarlos sobre las necesidades de cooperación transfronteriza identificadas por los ciudadanos.	<input type="checkbox"/>	
	Basándose en los resultados de la , estudie distintas actividades para dar a conocer la región transfronteriza. Por ejemplo difundir folletos informativos claros y concisos u organizar actos (culturales, deportivos, de creación de redes) que puedan reunir a ciudadanos y políticos.	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia

Área de desarrollo 11: Promoción transfronteriza

Objetivo: Aumentar la visibilidad y el atractivo de la región transfronteriza para residentes, visitantes e inversores mediante esfuerzos de promoción específicos y coherentes.

Un factor que puede contribuir al éxito a largo plazo de una región transfronteriza es garantizar su promoción efectiva entre las partes interesadas externas y el público en general. Las actividades de promoción pueden contribuir al desarrollo de una región transfronteriza de diferentes maneras. Por ejemplo, al llamar la atención sobre los activos económicos de la región en su conjunto, la promoción transfronteriza puede contribuir a atraer inversiones externas a ambos lados de la . Además, al aumentar la visibilidad de la cultura, la historia y las características geográficas compartidas o diversas de la región, los esfuerzos de promoción también pueden elevar el perfil de la región transfronteriza como destino turístico (EUR-Lex, 2017^[9]). Además, la promoción de los bienes y servicios transfronterizos (por ejemplo, universidades, piscinas, espacios verdes y azules, conciertos, etc.) ofrecidos o disponibles en la región transfronteriza puede fomentar un sentimiento de identidad transfronteriza compartida y aumentar el apoyo a la cooperación transfronteriza.

Los responsables políticos disponen de diferentes opciones para apoyar la promoción transfronteriza dentro de su región. Estas pueden incluir la difusión de mensajes promocionales a través de plataformas de medios de comunicación tradicionales y digitales, la creación de una marca turística compartida, así como eventos u ofertas promocionales a medida. Aunque las actividades variarán mucho en función de los objetivos de cada región transfronteriza, entre los ejemplos anteriores de AECT se incluyen la organización de eventos culturales (por ejemplo, paseos o festivales transfronterizos), así como la prestación de servicios públicos transfronterizos subvencionados a los residentes locales (OCDE, 2023^[11]).

Las siguientes acciones propuestas (Tabla A A.11.) ofrecen una lista secuencial de elementos a tener en cuenta por los agentes transfronterizos que deseen identificar sus necesidades y objetivos de promoción, así como desarrollar un plan de aplicación.

Tabla.11. Acciones y consideraciones propuestas para el área de desarrollo 11

Acciones	Consideraciones	Lista de control	Comentarios
Determinar las necesidades y los objetivos de la promoción transfronteriza	Realizar una breve evaluación de las necesidades de promoción transfronteriza. Esto podría implicar la revisión de los objetivos estratégicos y las actividades del organismo de cooperación transfronteriza, y la identificación de áreas en las que la promoción podría apoyar mejor el desarrollo de la región transfronteriza (por ejemplo, ayudando a atraer inversiones, impulsando el turismo, mejorando el conocimiento local de los bienes y servicios ofrecidos).	<input type="checkbox"/>	
Promover la región transfronteriza entre los inversores extranjeros	Localizar y reunir a las partes interesadas pertinentes dentro de la región transfronteriza (por ejemplo, asociaciones empresariales locales, empresas privadas, agencias de desarrollo regional o local) para trabajar conjuntamente: <ul style="list-style-type: none"> - Identificar las necesidades y oportunidades de inversión, así como los puntos fuertes y los retos comparativos, y aprovechar los puntos de vista de diversas perspectivas; - Decidir sobre el valor añadido de establecer un grupo de trabajo conjunto de inversión transfronteriza (por ejemplo, como parte de un órgano de gobernanza transfronteriza, si existe) que podría apoyar la coordinación y la colaboración entre las partes interesadas, poner en común la experiencia y los recursos para identificar y promover oportunidades de inversión; - Definir objetivos de promoción, como el aumento del volumen de inversión pública y privada en general o inversiones específicas asignadas a distintos sectores procedentes de fuera de la región transfronteriza; - Establecer una estrategia de comunicación, utilizando plataformas de medios tradicionales y sociales para amplificar la visibilidad y el compromiso con el público inversor objetivo. Esto puede incluir la preparación de mensajes clave y material promocional. 	<input type="checkbox"/>	
	Junto con las principales partes interesadas, diseñar y llevar a cabo actividades de promoción , por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> - Recopilación y publicación de datos exhaustivos sobre oportunidades de inversión en la región transfronteriza para informar y atraer a inversores externos; - Identificar, organizar y participar en eventos relevantes, como ferias de inversión y otras oportunidades de creación de redes, para mostrar el potencial y las oportunidades de la región transfronteriza a los inversores; - Poner en marcha una campaña de marketing que destaque los puntos fuertes y los éxitos de las inversiones transfronterizas. 	<input type="checkbox"/>	
	Supervisar y evaluar el éxito de las actividades de promoción de la inversión , entre otras cosas mediante el análisis de datos y entrevistas con las principales partes interesadas, para identificar las áreas susceptibles de mejora y realizar los ajustes necesarios.	<input type="checkbox"/>	
Promover la región transfronteriza como destino turístico	Localizar y reunir a las partes interesadas pertinentes dentro de la región transfronteriza (por ejemplo, agencias regionales de turismo, operadores turísticos locales, organismos públicos regionales y locales pertinentes) para: <ul style="list-style-type: none"> - Evaluar la oferta turística actual, las infraestructuras turísticas, el perfil y el número de visitantes, las experiencias de los visitantes en la región transfronteriza, etc. Esto puede incluir la identificación de los puntos fuertes comparativos (incluidas las complementariedades) y los puntos débiles. - Evaluar el valor añadido de desarrollar y aplicar una estrategia conjunta de turismo transfronterizo. - Decidir el valor añadido de crear un grupo de trabajo de promoción turística (por ejemplo, como parte de un órgano de gobernanza transfronterizo, si existe) que pueda fomentar la coordinación y la colaboración entre las partes interesadas y aprovechar los recursos combinados para mejorar la visibilidad de la región como destino unificado. 	<input type="checkbox"/>	
	Desarrollar y aplicar una estrategia turística transfronteriza que alinee los objetivos turísticos de los diferentes	<input type="checkbox"/>	

	<p>socios de la región transfronteriza. Esto podría incluir la definición de objetivos, mercados objetivo, actividades de promoción turística e indicadores clave de rendimiento para medir el éxito. Las actividades clave podrían incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar y difundir una identidad de marca y un marketing unificados; - Organizar actos culturales o deportivos conjuntos; - Establecer una agenda conjunta de promoción turística en toda la , garantizar la complementariedad de las actividades para mejorar las experiencias de los visitantes y gestionar la capacidad de absorción del turismo; - Invertir y/o presionar para que se invierta en la mejora de las infraestructuras turísticas (por ejemplo, mejorando los enlaces de transporte que facilitan los viajes a través de la frontera). 		
	<p>Supervisar y evaluar el éxito de la estrategia de promoción turística, entre otras cosas mediante el análisis de datos y entrevistas con las principales partes interesadas, para identificar las áreas susceptibles de mejora y realizar los ajustes necesarios.</p>	<input type="checkbox"/>	
<p>Promocionar los bienes y servicios disponibles en la región transfronteriza</p>	<p>Reunir a las partes interesadas (por ejemplo, administraciones regionales y locales, proveedores de servicios) para elaborar un mapa de los bienes y servicios disponibles en la región transfronteriza (por ejemplo, escuelas, universidades, piscinas, parques, clubes deportivos, eventos culturales) con el fin de aumentar el sentimiento de pertenencia de los residentes a una región transfronteriza cohesionada que ofrece diversas comodidades y servicios.</p>	<input type="checkbox"/>	
	<p>A partir de la cartografía, desarrollar y poner en marcha actividades dar a conocer los bienes y servicios disponibles en la región transfronteriza (por ejemplo, mediante campañas en las redes sociales, boletines informativos, comunicados de prensa y difusión en los medios de comunicación tradicionales, elaboración de un mapa interactivo y actos culturales).</p>	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- ESPON (2022), *Servicios públicos transfronterizos 2.0*, [7]
<https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/Final%20report%20Cross%20Border%20Public%20Services%202.0.pdf> (consultado el 3 de junio de 2024).
- ESPON (2018), *Informe final. Guía práctica para el desarrollo de servicios públicos transfronterizos*, [8]
<https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20CPS%2002%20Practical%20guide.pdf> (consultado el 30 de abril de 2024).
- EUR-Lex (2017), *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones - El turismo como motor de la cooperación regional en toda la UE*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015IR6648&from=RO> (consultado el 7 de junio de 2024). [9]
- EUR-Lex (2014), *Texto consolidado: Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1082-20140622> (consultado el 15 de mayo de 2024). [6]
- Comité Europeo de las Regiones (2024), *Lista de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial*, https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf (consultado el 21 de mayo de 2024). [3]
- Parlamento Europeo (2024), *Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/94/european-groupings-of-territorial-cooperation-egtc-> (consultado el 23 de abril de 2024). [2]
- Unión Europea (2008), *Manual INTERACT. La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)*, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Espace_Membres/Ressources_juridiques/INTERACT_Handbook_EGTC_08.pdf (consultado el 23 de abril de 2024). [5]
- OCDE (2023), *Entrevistas con agentes locales organizadas en el marco del proyecto "Building More Proyecto "Regiones transfronterizas resilientes"*. [1]
- Zillmer, S. (2024), *Governance mechanisms for cross-border public service delivery and the role of EGTCs*, <https://www.youtube.com/watch?v=iQCnS9tfkJE> (consultado el 3 de julio de 2024). [4]

Estudios de la OCDE sobre gobernanza multinivel

Construir regiones transfronterizas más resilientes

CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNANZA Y ASOCIACIONES

Apoyar el desarrollo de las regiones transfronterizas es una prioridad creciente para muchos gobiernos de la OCDE. Esto refleja el hecho de que estas regiones a menudo se enfrentan a importantes retos de desarrollo relacionados con su proximidad a las fronteras nacionales, lo que puede limitar el desarrollo económico regional, obstaculizar la prestación de servicios transfronterizos y dificultar la coordinación de la gestión de catástrofes transfronterizas. Este informe evalúa cómo los acuerdos de gobernanza multinivel pueden apoyar un desarrollo transfronterizo resiliente. Comienza examinando por qué el desarrollo de las regiones transfronterizas de la UE suele ir a la zaga del de las regiones no fronterizas, y los mecanismos de gobernanza multinivel existentes para reforzar su rendimiento. Tomando como las cinco regiones piloto, examina a continuación los mecanismos de gobernanza transfronteriza a través de la lente del Marco de Gobernanza Transfronteriza de la OCDE. Por último, este informe incluye consideraciones para los responsables políticos subnacionales, nacionales e internacionales de la OCDE y de otros países sobre cómo pueden reforzar los marcos de gobernanza transfronteriza y mejorar la resiliencia y el desarrollo socioeconómico de las zonas transfronterizas.



Funded by
the European Union



IMPRESIÓN ISBN 978-92-64-
68943-5 PDF ISBN 978-92-64-
58248-4

