

19-21 de Octubre 2022 | Granada

## INTERNATIONAL CONFERENCE ON REGIONAL SCIENCE

*Challenges, policies and governance of the territories in the post-covid era*

Desafíos, políticas y gobernanza de los territorios en la era post-covid

XLVII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES  
XIV CONGRESO AACR



## RESUMEN AMPLIADO

**Título: Territorios de frontera: resiliencia y cohesión**

**Autores y e-mail de todos ellos: Cristina García-Nicolás [cristina.garcia@uclm.es](mailto:cristina.garcia@uclm.es)**

**Departamento:**

**Universidad: Universidad de Castilla-La Mancha**

**Área Temática:** *Gobernanza e impacto de las políticas territoriales*

### **Resumen:**

*Los territorios fronterizos constituyen en muchos casos periferias dentro de un país, y el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sitúa a estas áreas dentro del objetivo de la cohesión económica, social y territorial, prestándoles especial atención junto con las zonas rurales, las de montaña o las de baja densidad. La situación se ha agravado con procesos de larga duración como el envejecimiento y la pérdida de población, así como con las crisis, la económico financiera de 2008 y la provocada por la pandemia del covid-19, que han agravado más la despoblación y la reducción de actividad económica. La Comisión Europea (2021: 3) reconoce en un informe sobre las regiones transfronterizas que “la crisis ha demostrado que el grado de resiliencia de las zonas fronterizas depende en gran medida de la estructura institucional y el nivel de preparación, que a menudo se diseña y decide a escala nacional”. La pandemia y las consecuencias del cierre de las fronteras, suspendiendo Schengen, han puesto de relieve graves problemas relacionados con la existencia de diferentes legislaciones o modos de aplicar la norma comunitaria, distintos procesos administrativos y grados de digitalización de la administración pública, diversas aproximaciones al mismo hecho laboral, económico o educativo.*

*El objetivo de este trabajo es analizar las posibilidades de resiliencia, así como la aplicación de las políticas de cohesión, especialmente a través de la financiación de los fondos y programas procedentes de la Unión Europea. Se trabajan dos conceptos relacionados -resiliencia y cohesión (en sus tres dimensiones: económica, social y territorial)- aplicados a ámbitos con múltiples retos vinculados al hecho fronterizo, que en nuestro caso se circunscriben a las fronteras de España con Portugal y Francia.*

*El concepto de **resiliencia**, en nuestro caso regional, se construye a partir de un proceso en el que es preciso tener en cuenta tanto el comportamiento de los factores económicos como la influencia de las decisiones externas. Para Martin y Sunley (2015:*

34), un punto clave es que los determinantes de la resiliencia económica regional son en su mayoría producto de la historia, ya que muestran las pautas de un modelo de crecimiento económico y de desarrollo. En este sentido Magro y Valdalisó (2019: 55) indican que la resiliencia puede ser explicada por una serie de factores entre los que destacan “la estructura económica y la base de conocimiento de la región, la competitividad y la propensión innovadora de sus empresas, la existencia de redes de conocimiento, las condiciones del mercado laboral, el sistema financiero y las instituciones, entre las que se pueden destacar las políticas, la calidad del gobierno, la gobernanza y el capital social”. Entre las políticas públicas, Magro (2020) destaca la política de innovación, y, en concreto, las estrategias de especialización inteligente, incorporadas por la Comisión Europea a la política regional desde la Estrategia Europa 2020. Aplicadas a los principales retos sociales contribuyen al carácter evolutivo de la resiliencia regional.

Habría que señalar, igualmente, factores que de forma indirecta podrían ser prueba de resiliencia, tales como la convergencia con la UE en términos de PIB per capita, población, educación, inversión. Y que, de todas formas, muestran el grado de cohesión socioeconómica de las áreas transfronterizas, definidas por su diversidad y por su distinto grado de «permeabilidad», difiriendo en posibilidades de desarrollo a ambos lados de la frontera.

Si lo aplicamos al caso concreto de las fronteras hispanoportuguesa e hispanofrancesa, observamos con los datos referidos a las regiones NUTS2 (se han tenido en cuenta los territorios incluidos en el programa INTERREG VI) una clara diferencia entre una y otra frontera, siendo menor la convergencia con la media de la UE-27 de la frontera con Portugal. Y, aunque los datos correspondientes a 2020 son en su mayoría provisionales, existe una disminución del PIB en casi todos los territorios, que se podría vincular a los efectos económicos de la pandemia.

Por lo que respecta al concepto de **cohesión**, en nuestro trabajo aparece inserto en la política regional y por el ámbito de estudio territorial, en la cooperación transfronteriza. Conviene recordar que, aunque la cooperación transfronteriza aparece claramente vinculada a la política regional de la Unión Europea, sus bases las establece el Consejo de Europa a través del Convenio-Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza de las entidades o autoridades territoriales (Madrid, 1980), así como de sus Protocolos adicionales, y de la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 1985). Constituyen estructuras complementarias, que se han ido diseñando a partir, también, de las limitaciones de una y otra. Al no ser excluyentes amplían el abanico de posibilidades de cooperación (Martínez Pérez, 2010).

La institucionalización de esta cooperación la realiza la Unión Europea a través de la financiación, primero con la iniciativa Interreg y después con el programa. Así lo recuerda Fernández Sánchez (2008: 72): “la UE ha contribuido a la cooperación transfronteriza, además de con financiación económica, con la institucionalización de la cooperación «y más específicamente en la manera de lograr estructuras y procedimientos comunes para el desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas transfronterizos locales y regionales», tal como afirma la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas en 1999”. Aunque ya existían eurorregiones y comunidades de trabajo que se apoyaban en el convenio-marco del Consejo de Europa, la creación en 2006 de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) supone un importante salto cualitativo, pasando “de una cooperación de concertación y voluntarista a una cooperación sometida al Derecho y, por tanto, con compromisos jurídicos” (Fernández Sánchez, 2008: 71).

*Por lo que respecta a la financiación de los programas INTERREG V-A, teniendo en cuenta la aportación del FEDER y la realizada por los Estados para las prioridades de cada uno de los espacios fronterizos, nos encontramos que con distinto volumen de fondos debido tanto a la extensión del área como a las características socioeconómicas y administrativas, las prioridades que ocupan los primeros puestos en ambas fronteras son la protección medioambiental y la inversión en I+D, en la línea de la estrategia de la Comisión Europea y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.*

*En la cooperación resulta también fundamental la estructura administrativa a ambos lados de la frontera, por lo que respecta al diseño y gestión de programas e iniciativas. El modelo descentralizado español destaca por su capacidad de decisión en ingresos y gastos frente a modelos muy centralizados como el portugués, o relativamente descentralizado/desconcentrado en el caso de Francia.*

*La elaboración del trabajo lleva a alguna de las siguientes **reflexiones**:*

- *La pandemia ha recuperado las fronteras, mostrando, aún más si cabe, las diferencias y trabas que todavía persisten para que sean un espacio no solo permeable, sino fundamentalmente «inexistente». A pesar de que han primado las decisiones nacionales en el cierre de las fronteras, también se han tomado decisiones de urgencia relacionadas con la salud y los trabajadores que han demostrado la capacidad de las estructuras transfronterizas para gestionar la crisis. Los ciudadanos, que en un principio no fueron tenidos en cuenta en los cierres fronterizos, apoyan mayoritariamente la gestión local y regional tal como afirma Wassenberg (2021: 209).*

- *Las lecciones aprendidas de la crisis del Covid-19 deberían servir para establecer un nuevo marco de gobernanza. Siguiendo a Peyrony et al. (2021:131), habría que establecer un marco en tres niveles. El primero de ellos se situaría en las propias regiones fronterizas (entendiendo autoridades locales y regionales) y consistiría en partir de las comunidades locales de cooperación transfronteriza y sus necesidades, considerar áreas transfronterizas en lugar de fronteras, construir una realidad común y una confianza mutua, y seguir el camino marcado por las AECTs. El siguiente nivel corresponde a una gobernanza multinivel en la que se reforzaría la cooperación de abajo-arriba, bilateral o multilateral, sin olvidar que hay cuestiones que deben resolverse desde el nivel nacional y sin perder de vista que las fronteras son diversas y complejas. Por último, el tercer nivel corresponde a la Unión Europea, en cuyas manos está la armonización de la gestión de crisis fronterizas, así como facilitar la profundización de la asociación de los tres niveles planteados.*

- *La gran diversidad de los hechos fronterizos dificulta el diseño de una única línea de actuación, pero sí se pueden marcar algunos hitos imprescindibles:*

- *El diseño de las políticas debe realizarse a nivel regional y local, aunque con un fuerte respaldo del gobierno central. En este sentido un modelo de gobierno descentralizado (o en todo caso de federalismo fiscal donde los distintos niveles subcentrales tuvieran capacidad de gestionar parte de sus ingresos y gastos) sería lo más adecuado para responder a las necesidades concretas de territorios y ciudadanos.*
- *El objetivo de la resiliencia debería abordarse en un proceso de adaptación a las nuevas realidades derivadas de la pandemia, del Brexit o, en el contexto actual, de la guerra en Ucrania. Conservar lo que funciona e incorporar, con la ayuda de los fondos europeos, políticas que impliquen innovación y mayor competitividad.*

- *Es precisa una coordinación entre administraciones a ambos lados de la frontera, para lo que sería deseable la existencia de estructuras similares de gobernanza con capacidad de gestión. Sobre esa base institucional se pueden construir vínculos públicos y privados.*
- *Se trata no solo de fomentar las sinergias económicas –algo que por supuesto es muy importante–, sino también de reforzar los sentimientos de pertenencia. En muchos casos los ciudadanos fronterizos desconocen la existencia de las agrupaciones transfronterizas o al menos no aprecian influencia alguna en su vida cotidiana. Es clave, por tanto, crear una comunidad fronteriza con conciencia de sus posibilidades para consolidar un espacio económico, cultural y social.*

**Palabras Clave:** *territorios transfronterizos, resiliencia, cohesión, innovación, fondos europeos*

**Clasificación JEL:** R58