



Ayuntamiento
de Aljaraque



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO



Portal Empresarial “Aljaraque Empresarial”

Cooperación Transfronteriza



La realización de la obra o servicio ha sido desarrollada por personal contratado para la ejecución del proyecto denominado “Aljaraque Emple@ Joven” con N° de Expte. HU/CSC/0066/2014 para el desarrollo del Programa Emple@joven, subvencionado por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía y cofinanciado por el FSE en un 80% a través del Programa operativo “Fondo Social Europeo de Andalucía 2007-2013” CCI2007ES051PO005 y la Junta de Andalucía.



ÍNDICE

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. LAS CONSECUENCIAS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.**
- 3. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE GESTIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.**
- 4. EJEMPLO DE RED DE HERMANAMIENTOS ENTRE CIUDADES MARROQUÍES Y ANDALUZAS**

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea cuenta con cerca de 10.000 km de frontera terrestre. Aproximadamente el 60% de esa extensión lo constituyen las fronteras interiores, mientras que el resto corresponde a fronteras entre Comunidad y los países vecinos de Europa Central y del Este. Las regiones que se hallan a lo largo de estas fronteras representan aproximadamente el 15% de la superficie terrestre total de la Comunidad y un 10% de su población.

La existencia de las fronteras nacionales ha condicionado históricamente el desarrollo económico social y cultural de las regiones y ciudades fronterizas, de manera que, a excepción de algunos casos, las zonas fronterizas han resultado perjudicadas fundamentalmente por las siguientes circunstancias:

- Se hallan ubicadas en la periferia de los Estado miembros y aisladas de los principales centros de actividad económica y de tomas de decisiones.
- Sus centros comerciales se hallan separados del interior, lo que supone una distorsión de las pautas comerciales y de prestación de servicios.
- Poseen peores infraestructuras debido a que se hallan situados en los puntos extremos de las redes nacionales de transporte y comunicaciones.
- Tienen escasos recursos naturales en general y unos servicios sociales y comerciales menos desarrollados.
- Los sistemas jurídicos, administrativos y de bienestar social, así como las tradiciones culturales son diferentes de los de las zonas situadas al otro lado de la frontera lo que dificulta las comunicaciones y la cooperación.

El resultado de todo ello es que las zonas fronterizas suelen tener unos niveles de renta per cápita más bajos y unas tasas de desempleo más elevadas que otras regiones del mismo Estado miembro.

Para toda esta problemática se creo una nueva conexión entre los distintos Estados miembros que componen la EU mediante la Cooperación Transfronteriza y la creación de una serie de agrupaciones entre territorios.

El fenómeno de la Cooperación Transfronteriza (CTF) se va a ver especialmente favorecido por el propio proceso de integración, posiblemente el factor determinante; un proceso que no sólo conlleva la revisión y transformación de la institución estatal, tanto en sus aspectos conceptual como sus funciones y elementos constitutivos, sino que representa también esa instancia integradora y supraestatal, esa voluntad y reencuentro, incompatible con el hecho fronterizo y con la separación e incomunicación de sus pueblos y territorios.

La CTF empieza a percibirse ya como un proceso natural y necesario, encaminado a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conduzcan a la construcción (o reconstrucción) de un territorio integrado (la Eurorregión), dando lugar no sólo a un nuevo espacio funcional y operativo, o nuevas unidades o circunscripciones territoriales suprafronterizas y supraestatales, sino también a una nueva identidad y realidad social y simbólica.

2. LAS CONSECUENCIAS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.

Está claro que algo se mueve en el escenario de la cooperación transfronteriza. No se puede negar la realidad, una realidad que nos muestra de manera evidente las grandes transformaciones que se están produciendo en estos nuevos escenarios, de tal manera que allí donde había unos territorios y unas poblaciones separadas y desconectadas entre sí, está surgiendo un nuevo espacio vertebrado, dotado de amplias redes de cooperación y definido por la densidad de iniciativas comunes de orden social, económico, cultural, educativo, institucional, político, etc.

Estas iniciativas, no está de más subrayarlo, como consecuencia de la lógica expansiva de las interdependencias y de las solidaridades de hecho que poco a poco se van creando, y del propio efecto inducido de desbordamiento generador de una dinámica de integración cada vez mayor, irían extendiéndose progresivamente de unos ámbitos a otros, dando lugar no sólo a un nuevo espacio funcional y operativo, o a nuevas unidades o circunscripciones territoriales suprafronterizas y supraestatales, sino también a una nueva realidad social y simbólica.

Es más, en aquellos espacios transfronterizos caracterizados por compartir unos intereses y similitudes, una historia o un sentimiento común de pertenencia, la CTF empieza a percibirse ya como un proceso natural y necesario, absolutamente legítimo, y por ello mismo inevitable, encaminado a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conduzcan a la construcción (o reconstrucción) de un territorio

plenamente integrado, dando lugar a lo que en buena lógica deberíamos empezar a denominar las Eurorregiones históricas.

La creciente implicación de los distintos actores de un lado y otro de la frontera están favoreciendo la creación de redes y la articulación de plataformas conjuntas que bien pueden constituir el embrión de unos partidos políticos, grupos de interés o movimientos sociales integrados en un futuro próximo, y destinados a representar y defender los intereses específicos de la realidad eurorregional en el marco de una Europa plural, multinivel y policéntrica.

A ello habría que añadir también otras propuestas de intervención que ya están siendo objeto de estudio y debate, tales como la creación e implementación de modelos de gobernanza transfronteriza, la puesta en práctica de un partenariado institucional que permita el establecimiento de mecanismos de concertación entre la totalidad de poderes públicos afectados, o la creación de instrumentos innovadores orientados a la articulación y desarrollo del espacio eurorregional.

3. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE GESTIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.

Los programas de cooperación se han adaptado a la naturaleza de cada frontera, a partir de una diagnosis estratégica y participativa. La estructura de gestión varía en función del número de componentes, antenas territoriales, ventanilla de consulta y administración o procesos de validación de los gastos imputados. El origen de las diferencias está en la estructura socioeconómica de cada territorio, así como en realidad administrativa y la tradición histórica de cooperación entre ambos lados de las fronteras. Los programas han integrado esa realidad para facilitar el proceso de cooperación.

Normalmente, los territorios colindantes colaboran en casos específicos, mientras que la Institucionalización se proyecta de manera eficaz y a largo plazo, siendo su única finalidad garantizar el buen resultado de las fortalezas y debilidades que determinan los campos de acción en los que se desarrollan proyectos.

A través de la participación, la gobernanza multinivel, la coordinación y la concurrencia competitiva para la presentación de proyectos conjuntos entre socios de ambos lados de la frontera, se ha conseguido desplegar la creatividad en el territorio para desarrollar soluciones a sus problemas particulares, equipos de trabajo multiactorales estables y especializados, ganando en eficiencia, incrementando la cooperación público-privada, asumiendo responsabilidades y ofreciendo soluciones

compartidas y adaptadas desde el territorio, así como una mayor participación de la ciudadanía y sus agentes obteniendo aprendizajes a través de:

- Intercambio de experiencias y del enfrentamiento conjunto a los desafíos comunes.
- Empoderamiento de los agentes locales en el desarrollo local del territorio fronterizo instalando más capacidades y recursos.
- Implicación de agentes locales en ``política exterior,``.

Todo ello ha facilitando otro tipo de actuaciones de cooperación descentralizada, sin erosionar o reducir el rol del Estado, sino generando una definición más policéntrica, multiescalar y participativa; facilitando la visualización y enfrentamiento de problemas comunes cuyo origen y consecuencias estaban enmascaradas por la presencia de fronteras administrativas; estableciendo conexiones y colaboraciones en proyectos que han dado lugar a plataformas estables y sostenibles de trabajo.

Es necesario hacer hincapié en el concepto **Paternario**, que según Estivil, J. se entiende como ``*el proceso por el que dos agentes de naturaleza distinta y sin que pierdan su especificidad, se ponen de acuerdo para realizar algo en un tiempo determinado, que es más que la suma de ellos, o que cada uno sólo no podría hacer o que es distinto de lo que ya hacen, implicando riesgos y beneficios*``.

Las principales características son:

- Las relaciones de larga duración.
- Responsabilidad compartida.
- Reciprocidad en las obligaciones.
- Igualdad entre miembros.
- Ayuda mutua y equilibrio de poderes y capacidades.

Podemos decir que este es el tipo de relación entre países a través de la cooperación transfronteriza que más beneficia, a continuación exponemos los pros y contras de este tipo de relación.

Las **ventajas** de trabajar en paternarios equilibrados son:

1. La posibilidad de implicar al conjunto de actores económicos, políticos y sociales relevantes en cada caso.



2. Permite aprovechar mejor los recursos de las entidades implicadas y coordinar mejor sus actuaciones y articular lo local con lo global mediante la toma de decisiones de abajo-arriba.
3. Favorece la transferencia de know-how/ savoir-faire entre territorios.
4. Propicia la creación de sinergias.
5. Incrementa el impacto y la sostenibilidad de los proyectos.
6. Propician la ocasión de obtener fondos externos ofreciendo mayores garantías a los proveedores de dichos fondos.

Aunque esta estructura ofrece solidez en la gestión y control de las operaciones, también tiene sus contras:

1. Restan agilidad a la ejecución de las operaciones.
2. Generan muchas estructuras de gestión paralelas en las que la toma de decisiones tiene calendarios que no se corresponden con el ritmo de los proyectos.
3. Se acumulan retrasos en los procesos de seguimiento y de liquidación de las subvenciones, las respuestas son poco ágiles, etc.
4. Hay que mejorar la diseminación de los resultados finales, las lecciones obtenidas de la evaluación, así como la información a la ciudadanía.

Hay que tener en cuenta ciertas **medidas importantes** para la preparación de este tipo de relaciones transfronterizas:

- La simplificación de los canales administrativos agiliza el nivel global de ejecución de los proyectos,
- El enfoque abajo-arriba facilita la corresponsabilización y el compromiso de las entidades,
- El exceso de información no facilita la gestión y sólo proporciona una falsa seguridad o falso rigor al control de las operaciones.
- La medición del impacto debería de tener dos enfoques: permitir el paso de un tiempo prudencial para su medición completa y construir

inicialmente una serie de hitos suficientemente rigurosos como para permitir una extrapolación.

- Menos papel conlleva más nivel de ejecución pero da menos seriedad y solvencia entre los socios
- Las estructuras con menos niveles burocráticos son los que tienen mejores resultados operativos.
- Cuanto más simples y claras sean las instrucciones, menos problemas de gestión y seguimiento hay posteriormente.
- El reparto de responsabilidad tiene que ser muy claro, tanto en los proyectos como en las estructuras de gestión y control.
- Los parternariados deben ser equilibrados, tanto en capacidades técnicas como financieras.
- Los proyectos con un foco más específico permiten aglutinar más fácilmente a los socios.
- Los paternarios más eficaces y sostenibles se caracterizan por las relaciones de larga duración, responsabilidad compartida, reciprocidad en las obligaciones, igualdad entre miembros, ayuda mutua y equilibrio de poderes.
- Diferencias culturales y lingüísticas requiere más esfuerzo para articular trabajo conjunto, se hace imprescindible fomentar las relaciones interpersonales y la confianza mutua entre los socios del proyecto.
- Diferente tipo de entidades tanto públicas y privadas es importante una participación efectiva, asunción y reparto de responsabilidades, ajustar y gestionar las diferentes expectativas y métodos de trabajo.
- Trabajo a distancia en equipos mixtos necesita prestar atención a la planificación y organización y diseñar sistemas de comunicación muy bien articulados.
- Plazos y presupuestos restringidos, hay que identificar el equilibrio adecuado entre los diferentes frentes y hacer una planificación compartida ajustada a las capacidades.

- Trámites burocráticos ya que son proyectos cofinanciados por la Comisión Europea se rigen por una serie de requisitos legales en cuanto a certificaciones, comunicación y difusión, que a menudo implican invertir recursos extras en el desarrollo del proyecto.
- Prefinanciación, normalmente los costes del proyecto se reembolsan después de que el dinero ha sido gastado. Esto significa que los socios del proyecto deben tener capacidad financiera suficiente para prefinanciar sus gastos hasta que se reciba el pago del programa.
- Los proyectos se planifican y se llevan a cabo según una secuencia bien establecida que empieza con una estrategia convenida que supone la idea de una acción precisa que luego se formula, se ejecuta y se evalúa para mejorar la estrategia y las intervenciones futuras.

Fases que componen el procedimiento a seguir en las relaciones transfronterizas:

1. **Identificación:** tras la recogida de datos e interpretación de ellos, se detectan los principales problemas, necesidades y se delimitan las posibles alternativas para su solución o satisfacción.
2. **Formulación:** Teniendo en cuenta las características de los que promueven el proyecto y los medios de los que se dispone, se selecciona la alternativa más idónea para la consecución del objetivo previsto, se planifican y organizan las actividades y los recursos disponibles y se apuntan las vías para garantizar la continuidad de los beneficios del proyecto una vez finalizado.
3. **Ejecución:** Se llevan a cabo las actividades planificadas en la fase anterior, gestionando los recursos tanto humanos como materiales, el tiempo y el dinero, con criterios de eficacia y eficiencia para garantizar la consecución de los resultados previstos.
4. **Seguimiento y evolución:** Apreciación sistemática y objetiva sobre el proyecto, tanto durante su ejecución como al finalizar, permitiendo una adecuada toma de decisiones y pronunciándose sobre su diseño, concepción, su realización y sus resultados, con la finalidad de mejorarlo o de obtener enseñanzas válidas para proyectos futuros.



4. EJEMPLO DE RED DE HERMANAMIENTOS ENTRE CIUDADES MARROQUÍES Y ANDALUZAS

El área de cooperación sería el ``Espacio de Cooperación del Estrecho`` y la temática de este área es el fomento de la cooperación e integración económica y social.

Los **objetivos** dentro de esta red son varios:

- Fortalecer la ``Red de Hermanamientos entre Ciudades Marroquíes y Andaluzas`` (Programa AN^MAR) a través de la puesta en marcha de nuevas actividades y proyectos que faciliten la acción de sus miembros en relación a la cooperación descentralizada para el desarrollo.
- Convertirse en marco de referencia para el desarrollo de Andalucía y Norte de Marruecos.

Los promotores de este proyecto son la Dirección de Colectividades Locales de Marruecos y de los Consejos Regionales, Diputaciones y Ayuntamientos del Norte del país, junto con el apoyo de la FAMP (Federación Andaluza de Municipios y Provincias).

Los beneficiarios en Andalucía se conforman en 34 entidades 5 entidades colaboradoras especializadas en Desarrollo, 3 Diputaciones provinciales y 26 Ayuntamientos). En Marruecos la forman 30 entidades (4 Gobiernos provinciales y 26 Ayuntamientos), con impacto directo en la ciudadanía y en sus estructuras de gobierno.

Con todo esto el resultado que se espera es difundir y reforzar la Red, estableciendo un marco de trabajo conjunto entre ambas fronteras, con el fin de crear una red estable, eficaz y consolidada, que permita el desarrollo de los intercambios y la mejora de las relaciones institucionales, poniendo a disposición de los socios instrumentos que faciliten el trabajo de cooperación, fomenten las potencialidades y sinergias entre ellos. Para conseguir todo lo expuesto anteriormente, se han creado cuatro **líneas de acción**:

- Fortalecimiento institucional en el ámbito local.
- Desarrollo Social Comunitario.
- Desarrollo Económico Local.
- Cooperación cultural.

A continuación, se explica cuales son las actividades y acciones que se están desarrollando en este plan.

Desarrollo de la actividad local

- **Empleo y patrimonio:** Escuelas taller, programa de cualificación profesional (formación y empleo) para jóvenes aprendiendo oficios, a través de la restauración y mejoramiento del patrimonio urbanístico e histórico en sus diferentes elementos, de los cascos antiguos y las medinas.
- **Empleo y desarrollo rural:** Actividades generadoras de recursos (Cooperativas de apicultura, ganadería caprina y de producción textil, rutas turísticas, etc.). Formación y asesoramiento para los jóvenes de la zona y que además dispongan de alternativas a la emigración, favorecimiento del desarrollo socioeconómico local y la promoción turística de la zona.
- **Mujer y empleo:** Actividades de orientación, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a las mujeres para fortalecer sus capacidades y mejorar sus posibilidades de inserción en el mundo laboral, sobre todo, en sectores innovadores, oficios tradicionales o de proximidad a través de la creación de cooperativas.
- **Discapacitados:** Insertar en el mercado laboral a personas discapacitadas dotándolas de formaciones en diferentes oficios artesanales. Mejora de los servicios de las asociaciones con formación en kinoterapia para el personal de la asociación y la adquisición de vehículos adaptados para los desplazamientos de discapacitados.

Refuerzo de las capacidades institucionales

- La red de Centros TIC de las regiones de Tánger-Tetuán y la Oriental, con la implementación de 15 centros en administraciones locales, provinciales y regionales de estos territorios.
- Dotar a estas colectividades locales de una estructura de formación continua e intercambios para sus funcionarios y la sociedad civil de sus municipios, que permita mejorar los procesos y las competencias locales mediante el uso de las TIC.

Apoyo a los servicios básicos a la comunidad



- Rehabilitación y equipamiento de Centros de Salud de la Provincia Nador, para mejorar los servicios que se da en general a la ciudadanía y particularmente en el ámbito de la salud materno infantil.
- Apoyo a la gestión de residuos sólidos en la provincia de Chefchaouen. Asesoramiento, asistencias técnicas, acompañamiento e inversiones.

En cuanto a la financiación sabemos que proviene de múltiples actores, y se realizan en dinero o especie, como estancias de personal técnico especializado de las entidades, programas de vacaciones solidarias, voluntariado, etc.

Además la planificación se hace de manera conjunta en el marco de la red AN^MAR junto con la coordinación e integración del programa ART GOLD Marruecos, impulsado por el PNUD y el propio gobierno marroquí, en coordinación con los actores internacionales y de la cooperación descentralizada, todo ello con el fin de apoyar las estrategias nacionales de desarrollo establecidas en Marruecos.

Por último hacemos mención de los beneficios del proyecto en su naturaleza transfronteriza, de los que podemos destacar:

- Intervenir contra las culturas de temor, desconfianza y rechazo, generando lazos de confianza.
- Visualizar bondades de la CTF para iniciar procesos de acercamiento, reencuentro y cooperación.
- Fomento de la creación de redes y procedimientos compartidos.
- Integrar economías y sociedades.
- Cooperación de abajo a arriba, con un papel central de los gobiernos locales.
- Experiencia de gobernanza multinivel en la red, coordinando fondos y mejorando impacto.
- Capacitación de las estructuras locales para el desarrollo socioeconómico.
- Transferencia de conocimientos y experiencias.
- Generación de actividades de impacto directo en la ciudadanía que incrementan la visibilidad y protagonismo de lo local en las políticas de bienestar.



Ayuntamiento
de Aljaraque



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO



- Generación de estructuras estables para la capacitación de los equipos de gestión locales, tanto en el ámbito transfronterizo como a través de dinámicas internas.
- Incorporación de las experiencias transfronterizas en el conjunto de las políticas estratégicas de las entidades locales de ambos lados de la frontera.

Otros ejemplos de cooperación transfronteriza en el territorio español son: **Hispano-Portugues** (Pontevedra, Badajoz y Huelva-Algarve) e **Hispano-Francesa** (Guipúzcoa, Haute-Garonne, Girona).