



ECONOMÍA REGIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS



IX Jornadas Castellano-Leonesas de Ciencia Regional

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO RESPUESTA A LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS SARS-COV-2

SENÉN DEL CANTO GARCÍA

Universidad de LEÓN
ULE

e-mail autor de contacto: scang@unileon.es

Resumen

La pandemia mundial provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 ha incitado a los diferentes gobiernos a tomar una medida extendida en la inmensa mayoría de países, el cierre de fronteras. Este aislamiento ha provocado la interrupción en muchos de los programas fronterizos que se estaban realizando, pero tanto la cooperación transfronteriza como la cooperación transnacional serán clave para encontrar soluciones acordes a los problemas derivados de la pandemia. Así, el intercambio de experiencias entre las regiones fronterizas y la propia cooperación son instrumentos que se deben mejorar ante esta situación donde el contexto es el continuo cierre de fronteras. Numerosas son las experiencias a lo largo de las fronteras interiores de la Unión Europea y las ventajas de esta cooperación ya se perciben en las regiones fronterizas que las llevan a cabo. Situaciones que el resto de las regiones que comparten frontera nacional con otras tendrán que implementar en esta sintonía de colaboración, no solo en materia de sanidad, sino estudiar vías alternativas de cooperación que permitan afrontar de manera conjunta los riesgos transfronterizos derivados de la mencionada pandemia. Destacando la frontera Hispano-Lusa, con numerosas acciones de cooperación realizadas en el pasado y tradición de esfuerzos transfronterizos, deberá buscar la coordinación de las distintas acciones tanto de las instituciones como las distintas agrupaciones territoriales. Donde el reto será diseñar políticas futuras que salvaguarden la cooperación transfronteriza y sean herramientas de respuesta a los problemas derivados de la pandemia.

Palabras clave: Cooperación transfronteriza, integración económica, Gobernanza multinivel.

Área Temática: Cooperación e integración económica como respuesta a la crisis.

Abstract

The global pandemic caused by the SARS-CoV-2 coronavirus has prompted different governments to take an extended measure in the vast majority of countries, closing borders. This isolation has caused the interruption in many of the border programs that were being carried out, but both cross-border and transnational cooperation will be key to finding solutions commensurate with the problems derived from the pandemic. Thus, the exchange of experiences between border regions and cooperation itself are instruments that must be improved in this situation where the context is the continuous closure of borders. There are many experiences along the internal borders of the European Union and the benefits of this cooperation are already perceived in the border regions that carry them out. Situations that the rest of the regions that share a national border with others that will implement in this collaboration, not only in terms of health, but also study alternative means of cooperation that jointly face the cross-border risks derived from the aforementioned pandemic. Highlighting the Spanish-Portuguese border, with numerous cooperation actions carried out in the past and a tradition of cross-border efforts, it should seek the coordination of the different actions of both the institutions and the different territorial groups. Where the challenge will be to design future policies that safeguard cross-border cooperation and are response tools to the problems derived from the pandemic.

Key Words: Cross-border cooperation, Economic integration, Multi-level governance.

Thematic Area: Economic cooperation and integration in response to the crisis.

1. INTRODUCCIÓN

Desde antes del mercado único europeo de 1992, las regiones fronterizas ya se habían convertido en lugares de cooperación en busca de un crecimiento económico. Así, la cooperación transfronteriza debe abordar las necesidades y los desafíos comunes de las fronteras europeas, para lograr el desarrollo económico e integración de estas regiones que suponen el 40% del territorio de la Unión Europea. Muchas de estas regiones desfavorecidas tienen en la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional los instrumentos más útiles para cumplir los objetivos de unión y solidaridad recogidos en el tratado de constitución del Consejo de Europa (Herrero de la Fuente, 2006).

Muchas han sido las dificultades a las que se han enfrentado las regiones transfronterizas con mayor o menor éxito desde la creación del Consejo de Europa en 1949, pasando por la firma del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, que constituye la base jurídica para dicha cooperación y sus tres protocolos, así como los reglamentos la Comisión Europea para la creación de las distintas figuras de cooperación territorial, como las AECT, y los diferentes tratados bilaterales firmados por los países miembros. Periodos más prósperos en materia de cooperación, y otros no tanto, que han ido marcando el camino hacia la integración y eliminación del efecto frontera, apoyados en programas con importantes estímulos económicos (Calderón Vázquez, 2015). Pero toda esta

evolución, de fronteras abiertas e integración, se vio obstaculizada debido a la crisis mundial de la COVID-19, y los ciudadanos de las regiones fronterizas afectados negativamente por las decisiones unilaterales y sin consulta de los estados miembros.

Como consecuencia, la mayoría de los estados decidieron cerrar sus fronteras ante el temor de la propagación de la epidemia. Estas acciones provocaron que las regiones fronterizas pasasen a una situación muy difícil y con un negativo impacto económico y social. Dejando latente la necesidad de que los gobiernos centrales, regionales y locales tomen medidas comunes a ambos lados de la frontera donde se puedan mantener oportunidades de fronteras abiertas incluso en estas situaciones de crisis. Con el fin de seguir garantizando, con diferentes actuaciones que se han visto a lo largo de las fronteras europeas, la cooperación territorial.

En los casos concretos de las fronteras y actuaciones en que se llevaron a cabo en España, se pueden distinguir una mayor implicación a nivel administrativo y político entre la frontera hispano-francesa que las acciones a lo largo de la frontera hispano-lusa, La Raya. Incluso a lo largo de La Raya también podemos ver como la frontera entre Galicia y la Región Norte de Portugal toma un mayor protagonismo en materia de cooperación, con diferentes iniciativas ante la crisis de la COVID-19 y sus efectos a un lado y otro de la frontera. Cooperación entre estas dos regiones que son modelo a lo largo de la frontera entre España y Portugal, y ya antes del 2020 habían demostrado diferentes propuestas, instrumentos e iniciativas en materia de cooperación territorial (Ponte Iglesias y Pueyo Losa, 2006). Actuaciones que después de año y medio desde el estado de alarma de marzo del 2020, deben ser modelo, como muchas otras actuaciones a lo largo de las fronteras europeas, para las demás regiones fronterizas españolas y portuguesas. De esta manera se podrán abordar los diferentes obstáculos a los que se tendrá que enfrentar la cooperación territorial en el futuro.

2. DIFICULTADES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA ERA COVID-19

Desde marzo del 2020, no solo Europa sino todo el mundo, nos enfrentamos a una de las peores crisis de mayor magnitud desde la Segunda Guerra Mundial, golpeados por la pandemia de la COVID-19. Esto ha supuesto que los estados miembros tomaran la determinación de cerrar sus fronteras nacionales¹, incluso de las fronteras interiores regionales y del propio espacio Schengen. En el debate

¹ Países como Suecia, Luxemburgo y Holanda nunca cerraron sus fronteras, aunque su movilidad se vio limitada porque sus países vecinos si impusieron restricciones a la movilidad internacional. La Comisión Europea invitaba a los países del espacio Schengen y países asociados a controlar las restricciones de viajeros hasta el 15 de junio de 2020, para su posterior recomendación hasta el 30 de junio de 2020. Varios países abrieron sus fronteras de manera anticipada a estas fechas: República Checa, Letonia, Lituania, Estonia, Eslovenia, Croacia, Bulgaria, Italia, Austria, Eslovaquia, Chipre, Hungría y Polonia. La primera recomendación fue seguida por: Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Rumanía, Suiza y Noruega. Y por último acogidos a la prolongación de las recomendaciones Malta, España y Portugal. Irlanda, que nunca cerró las fronteras con Irlanda del Norte, reabrió sus fronteras con países miembros de la Unión Europea el 14 de julio del 2020.

quedarán las medidas como restricción de movimiento de los ciudadanos, restricciones horarias o que las medidas sanitarias se tomen en función de los límites administrativos en decremento de la eficacia para la salud pública.

Las dificultades a la cooperación transfronteriza no aparecieron, sino que se agravaron en este periodo. Luces y sombras se han podido ver a lo largo de las fronteras interiores de Europa en cooperación territorial (Rojo Salgado, 2009). Pero se ha visto más latente aún que las regiones fronterizas sufren una “barrera” o efecto frontera que rompe y separa espacios geográficos, cultura y desarrollo socioeconómico con historia común y grandes analogías. Este fenómeno se engrandece a raíz de la pandemia en el rechazo, temor y desconfianza a ambos lados de cualquier frontera, dificultando por tanto las iniciativas de cooperación o solidaridad territorial.

Se deriva de esta crisis sanitaria una crisis mundial, un problema global. Sin embargo, las medidas para intentar solventar esta situación se han ido tomando de manera individual. Muchos han sido los ámbitos donde la presión de la pandemia ha tenido su efecto, y con ellos la negativa influencia en las desigualdades de los países y regiones más pobres. En el caso concreto de Europa, nombramos las regiones fronterizas como las zonas más deprimidas (Sánchez Hernández y Plaza Gutiérrez, 1991). Y estas actuaciones individualistas han aislado las iniciativas de cooperación transfronteriza, viendo mermadas todas sus herramientas para poder colaborar a un lado y otro de la frontera para poder aunar fuerzas contra la lucha común de la COVID-19. Destacando también que las poblaciones que viven en espacio de frontera han tenido, en determinados aspectos, un impacto negativo mayor que otros ciudadanos.

Así, como se muestra en la Tabla 1, las dificultades acontecidas en las regiones fronterizas de los efectos derivados del coronavirus se determinan en seis importantes ítems: las dificultades en la movilidad fronteriza, los problemas que se han derivada del cierre de las fronteras para los trabajadores, los impedimentos a los que se han enfrentado los usuarios de los Servicios Públicos Fronterizos, la reducción de actividades económicas, culturales y sociales y las aceptación de la medidas por parte de la ciudadanía en la frontera.

El primer elemento se refleja en las dificultades o el impacto de la movilidad fronteriza que se vivió desde los primeros días de la toma de estas medidas. La mayoría de las autoridades que tomaron estas iniciativas las tomaron de manera tan apresurada que no se pudieron evaluar las consecuencias que se establecieron en los controles transfronterizos. Incluso como la frontera entre Italia y Eslovenia los pasos fronterizos se bloquearon durante la noche con enormes rocas y dejaron únicamente dos pasos internacionales abiertos en su frontera común. Estas situaciones tomadas de manera prematura se vieron revertidas a las pocas semanas con medidas correctoras que las propias autoridades locales, incitadas por agrupaciones de cooperación transfronterizas, presionaron para que se adoptaran y se paliaran todos los efectos adversos iniciales. Se pudo comprobar que el cierre de algunas fronteras supuso que muchos ciudadanos tuvieran que realizar viajes más largos provocando congestión de tráfico en otros puntos. En muchas ocasiones, la evolución de la pandemia con datos más positivos, no se tradujo en medidas proporcionales o variedad de estas restricciones en la movilidad transfronteriza. Muchas fueron las medidas

nacionales de control de movilidad, pero pocas administraciones tomaron medidas excepcionales para las poblaciones transfronterizas más integradas.

Tabla 1

Elementos para analizar las dificultades en los territorios fronterizos donde el cierre de la frontera supone un mayor impacto

<p>Movilidad fronteriza:</p> <ul style="list-style-type: none">- Tráfico por carretera transfronterizo: tipos de controles, reducción de los pasos fronterizos y sus efectos.- Impacto en el transporte público transfronterizo.- Evolución de los controles fronterizos y efectos relacionados con el levantamiento de los controles fronterizos.
<p>Trabajadores fronterizos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Los desafíos que enfrentan los trabajadores de las fronteras: desde la tributación del trabajo remoto hasta controles fronterizos más estrictos.
<p>Usuarios de Servicios Públicos Fronterizo:</p> <ul style="list-style-type: none">- Prestación de asistencia sanitaria a los ciudadanos de las fronteras.- Suministro de información a los ciudadanos sobre cuestiones transfronterizas.- Medidas en frontera que afectan a la educación.- Otros Servicios Públicos Fronterizos.
<p>Actividades Económicas:</p> <ul style="list-style-type: none">- Compras transfronterizas y minoristas que experimentan su total dependencia de los clientes de la frontera.- Impacto en las actividades turísticas en la frontera.
<p>Actividades Culturales y Sociales:</p> <ul style="list-style-type: none">- Impacto en la vida familiar y las interacciones sociales.- Eventos y actividades culturales.
<p>Aceptación de las medidas relacionadas con la frontera:</p> <ul style="list-style-type: none">- Frustración, actos discriminatorios y pérdida de confianza mutua.- Manifestaciones, peticiones y otras iniciativas a favor de la reapertura de la frontera.

Nota: Tabla realizada según el informe desarrollado por la Mission Opérationnelle Transfrontalière encargado por la Comisión Europea, 2021.

Debido a los controles fronterizos, el impacto de la movilidad mediante transporte público también estuvo afectada por reducciones o cancelaciones. Se observó que, durante la época estival del 2020, después de la reapertura, los transportes públicos revivían con una menor asistencia. Incluso la coordinación entre los diferentes estados entorpeció el camino hacia estas aperturas. La principal motivación de los estados para abrir las fronteras era poder activar el turismo y los agentes regionales y locales quedaron desatendidos para volver a impulsar las actividades de cooperación internacional ajenas al turismo.

Como segundo aspecto a destacar en las dificultades de las regiones fronterizas, debemos hablar de las problemáticas a la que se enfrentaron sus trabajadores. Aspecto reseñable en las estructuras demográficas de estas regiones (Marques y otros, 2019). Se fueron estableciendo diferentes acuerdos a lo largo de las fronteras europeas, pero salieron a la luz de manera más latente las necesidades de mejorar los distintos acuerdos del mercado laboral incluso a niveles de la Unión Europea (Carril, 2009). Desafíos que se encontraban los trabajadores fronterizos desde la fiscalidad y seguridad social del trabajo a distancia hasta controles de movilidad fronterizos más estrictos ya comentados. Aquellos trabajos de menor cualificación en la producción, que no podían acogerse a la modalidad de teletrabajo en estas regiones, se tendrá que medir a largo plazo si el cierre de las fronteras le ha supuesto en efecto negativo mayor que a otras regiones que no comparten fronteras nacionales.

En cuanto a el impacto de los usuarios de los servicios públicos, es donde se ha podido observar una mayor solidaridad y cooperación transfronteriza. Estos servicios públicos tienen una tradicional preocupación fronteriza y una aceptación a lo largo de Europa por los beneficios a sus usuarios (Manjón, 2005). Así, donde la cooperación e integración de la frontera está establecida con un mayor arraigo funcionaron mejor los canales de comunicación, solidaridad de equipamiento médico, incluso de personal sanitario. Por otra parte, donde las debilidades de cooperación transfronteriza anteriores a la crisis, estas dificultades perjudicaron a la ciudadanía, dando lugar a los efectos frontera². Todas estas dificultades pasan por una fuerte relación y comunicación a ambos lados de las fronteras por parte de las administraciones locales. Esta comunicación ha sido la herramienta para minimizar los conflictos entre otros servicios como la educación superior de ciudadanos que estudian en universidades de un país vecino, que no tenían los permisos excepcionales de los que disponían los trabajadores de las fronteras, o los servicios que se prestan ante posibles desastres naturales comunes como los incendios.

Añadimos a estas dificultades las sufridas en las actividades económicas. Lo más significativo fue el impacto sufrido por el sector del turismo, que se vio enormemente perjudicado por el cierre de las fronteras, aunque se generó un fenómeno de turismo cercano a los lugares de residencia de los turistas, en decremento de cruzar las fronteras. También se vieron afectadas aquellas fronteras donde la tributación de ciertos productos es diferente y se habían

² Un obstáculo reseñable fue lo ocurrido en la frontera entre Austria y Hungría, cuando las ambulancias de la Cruz Roja de Austria fueron multadas por uso de las autopistas, regulación que se intenta eliminar para que las ambulancias utilicen de manera gratuita las autopistas.

establecido comercios en esas áreas. Pero sin duda el mayor efecto negativo ha sido para las pequeñas empresas y en especial para los autónomos fronterizos. Estos últimos han sufrido la falta de cooperación territorial al verse perjudicados para recibir las ayudas que los gobiernos nacionales prestaban. Por su condición concreta, quedaron fuera de las ayudas por se residente a un lado de la frontera y tener su actividad económica al otro lado. Una falta de comunicación que ha penalizado a este tipo de autónomos.

Las actividades culturales y sociales fueron canceladas, aunque algunos gobiernos nacionales, con el papel fundamental de agrupaciones de cooperación, emitieron justificantes excepcionales para cruzar la frontera. Fue una pausa en la cooperación, ya que las actividades culturales han sido un soporte fundamental en la historia de la cooperación transfronteriza al ser una seña de identidad de sociedades divididas por un linde administrativo. Pronto se verían como estas actividades sociales y culturales volvían a ponerse en marcha.

Como últimas dificultades a las que se enfrentaron los ciudadanos fronterizos, debemos mencionar la confusión, frustración y sentimientos que percibían estos habitantes a un lado y otro de las fronteras con medidas nacionales desiguales. Los cierres fronterizos eran vistos como medidas de contención al virus, pero ayudaron a visualizar momentos de heridas pasadas antes incluso de la integración europea. Esto hacía peligrar la cooperación transfronteriza, el miedo a lo que hay al otro lado de las fronteras y la desconfianza se apoderaba de la población.

Todas estas dificultades fueron latentes en las fronteras interiores de la Unión Europea. Teniendo la competencia de cerrar las fronteras los gobiernos nacionales, la dureza de las restricciones se vivieron en las regiones y municipios fronterizos. Las medidas nacionales no siempre fueron proporcionales a la evolución de la pandemia y muchos casos se podía observar que las tasas de incidencia acumulada en las regiones fronterizas no garantizaban la reapertura de las actividades. Si es cierto que el levantamiento de los controles nacionales, a diferencia de los cierres, fueron acordes a las recomendaciones de la Comisión Europea. Eso motivó que se retomasen las acciones de coordinación en las fronteras interiores que desde el momento del cierre se habían perdido. Las regiones fronterizas sufrieron estas dificultades mencionadas en mayor medida que otras regiones, resintiéndose así aquellas que no tenían unos fuertes lazos de tradición en cooperación territorial. Actuaciones potencialmente modélicas, a la hora de minimizar el impacto de la crisis, que sirven de modelo en un futuro.

3. LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EUROPA ANTE LA COVID-19

Sin precedente en la Unión Europea, esta crisis ha afectado a todos los aspectos del día a día y por supuesto a las regiones fronterizas y su cooperación. Por esto, el Comité Europeo de las Regiones y la Comisión Europea junto a importantes asociaciones con experiencia en cooperación transfronteriza como la Mission Operationelle Transfrontalière (MOT), la Asociación Europea de Regiones Transfronterizas (ARFE) y el Servicio Centro Europeo para Iniciativas

Transfronterizas (CESCI), crearon una plataforma de intercambio de experiencias³ entre fronteras para analizar de manera conjunta todas las iniciativas que se están realizando en las fronteras europeas ante la crisis de la COVID-19. Ejemplo de esfuerzos de solidaridad y comunicación para hacer frente a los principales problemas del cierre de frontera.

Desde un primer momento la Comisión Europea, a través del Diario Oficial, incitaba a no abandonar y promocionar la cooperación transfronteriza entre las regiones. Si es verdad, que estas orientaciones eran principalmente en una primera instancia en materia de sanidad, preocupación primordial en las primeras semanas de la crisis. Sin embargo, la falta de comunicación entre administraciones locales y gobiernos nacionales hacían muy difícil la coordinación que se pretendía en materia de asistencia sanitaria, transporte urgente de pacientes (coordinación y cofinanciación), reembolso de los gastos médicos del paciente en el país del tratamiento, circulación de los pacientes a través de las fronteras interiores, el reconocimiento de cualificaciones profesionales en el ámbito de la salud o la libre circulación de los profesionales de la salud.

Por todo esto, los principales actores y protagonistas de la cooperación de frontera fueron las limitadas administraciones regionales y locales y los organismos consolidados en cooperación como las Agencias Europeas de Cooperación Territorial (AECT). Estas últimas han dado muestra de su importante labor a lo largo de la crisis, que ya era reseñable con anterioridad y manifiesta su justificación hoy en día. Las AECT han potenciado sus ventajas de ser organizaciones flexibles (Vara, 2010). Destacando el consolidar un enfoque estratégico integrado, estabilizar estructuras de cooperación y asegurar la continuidad de las acciones, mejorar la transparencia y la visibilidad de la cooperación, y facilitar la participación en programas europeos (Zillmer y otros, 2015).

3.1 LA IMPORTANCIA DE LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN CONTRA LA PANDEMIA

El gran valor añadido de la gobernanza multinivel y las acciones de las estructuras de cooperación transfronterizas como las AECT se ha visto en un auge cada vez mayor a lo largo de las fronteras europeas. Los resultados, al igual que las acciones y responsabilidades, han sido diversas teniendo muy en cuenta el protagonismo real de estas instituciones o los meros lazos históricos que une a ambos lados de la frontera a sus ciudadanos, su consolidación. Por eso, su papel fundamental sería:

- Proporcionar información a los habitantes, trabajadores y viajeros transfronterizos,
- Colaboración en la gestión sanitaria como la adquisición de materiales o traslado pacientes,
- Conocer los principales obstáculos y el impacto del cierre de las fronteras,

³ La plataforma de intercambio de experiencias: "COVID-19 Exchange Platform": <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/COVID19-exchangeplatform.aspx>

- Informar a los gobiernos nacionales de la situación en las regiones y municipios fronterizos,
- Redacción de planes de recuperación o reactivación de las actividades económicas, culturales y sociales,
- Ante todo, sostener los términos de cooperación transfronteriza en los momentos más complicados de la pandemia.

El proporcionar información sobre la situación de la frontera se convirtió en la actividad principal de las instituciones de cooperación transfronteriza. Labor muy importante tanto para los ciudadanos como para los trabajadores que tenían que cruzar las fronteras de manera excepcional. No todos los puntos fronterizos permanecieron abiertos y las medidas nacionales, así como las relativas a la situación sanitaria, permanecían en constante cambio o las interpretaciones en algunos casos de las normas establecidas eran complejas. Los esfuerzos se centraron en generar contenidos virtuales para su consulta, como mapas actualizados de carreteras, infografías o distintas comunicaciones que debían ser traducidas en varios idiomas. Las estructuras más activas consiguieron solventar que los gobiernos nacionales apartaran en un principio a las administraciones regionales y locales.

Acciones sanitarias fueron primordiales los primeros meses de la pandemia. Algunos traslados de pacientes entre países vecinos se organizaron en las situaciones más tensas. La cooperación funcionó donde la comunicación ya estaba bien asentada, esto también permitió la aparición de grupos de trabajo de gestión de crisis. Incluso se vio como aquellos trabajadores de hospitales fronterizos que no podían pasar la frontera nacional eran ayudados con la manutención y pago de alojamiento donde se encontraba su puesto de trabajo.

Siguiendo en esta línea de trabajo, las AECT se dedicaron a recopilar información sobre lo que suponía el cierre de fronteras para sus ciudadanos. A través de encuestas recopilaban el sentir de la población con las medidas impuestas y sus consecuencias para su día a día, tanto familiar o social como laboral. Vemos como ejemplo el Consejo Nórdico (organización interparlamentaria de cooperación entre los países nórdicos: Dinamarca, Islandia, Suecia, Finlandia y Noruega), que utilizando los puntos de información fronterizos y sus medios telemáticos, establecieron encuestas cuyos resultados se reflejaban en informe semanales que se enviaban al Consejo de Ministros Nórdicos, mostrando los obstáculos y desafíos comunes. Funcionamiento de esta organización que muestra una estructura bien organizada en base a una interacción multinivel.

Con las labores anteriores las siguientes actuaciones de la cooperación transfronteriza se situaron en la redacción de planes para la recuperación y reactivación de las actividades en la frontera. Teniendo estas estructuras un enfoque especializado basado en una diversidad de partes interesadas involucradas en la gestión de crisis según el campo temático.

Todos estos aspectos fundamentales en la lucha contra la COVID-19 y su impacto sobre las fronteras era, una vez más, que la cooperación transfronteriza activa ha sido necesaria para cubrir las necesidades en tiempo de crisis de las poblaciones en estas regiones. Intentando además, que las fronteras no se convirtieran en

cicatrices pasadas y se perdiera el camino recorrido de la cooperación y la cohesión social en estos tiempos tan difíciles.

3.2 LA FINANCIACIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LA CRISIS

Los inicios de la pandemia paralizaron los proyectos que se estaban llevando a cabo en toda Europa. Esto supuso un freno al periodo subvencionable 2014-2020 por quedar muchas iniciativas sin concluir. Ante esta situación, la Comisión Europea lanzó en el segundo trimestre del año 2020 dos paquetes de medidas para movilizar la política de cohesión de la Unión Europea: la Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus (CRII) y la Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus Plus (CRII +).

La Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus (CRII) dispuso de dinero a los Estados miembros para movilizarse rápidamente con las reservas de efectivos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), anticipando 37.000 millones de euros de financiación de la Política de Cohesión que aún no habían sido asignados a los programas del periodo 2014-2020. Esto supuso adelantar pagos, reorganizar los fondos de cohesión y ayudar a los países a destinar el dinero donde más se necesita lo antes posible.

Por su parte, la Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus Plus (CRII +) intenta dar mayor flexibilidad dando posibilidad de transferencia entre los tres fondos de la política de cohesión (el Fondo Europeo de Desarrollo Regional , el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión), posibilitando las transferencias entre las diferentes categorías de regiones, buscar la flexibilidad en cuanto a concentración temática y ofreciendo una tasa de cofinanciación de la UE del 100% para los programas de la política de cohesión para el año contable 2020-2021, que permite a los Estados miembros beneficiarse de la financiación comunitaria completa para medidas relacionadas con la crisis. Ambas iniciativas se ponen en marcha con los objetivos de flexibilizar y proporcionar liquidez inmediata.

Como complemento a estas dos iniciativas, se aprueba el programa REACT-EU (Asistencia de recuperación para la cohesión y los territorios de Europa) a finales del 2020. Con línea continuista y más amplia en el tiempo para buscar un plan de recuperación a largo plazo. Sin duda, las estructuras de cooperación transfronteriza tendrán en el REACT-EU ese apoyo para poder establecer proyectos duraderos y recuperar la economía en las fronteras. Financiación nueva en Unión Europea de 55.000 millones de euros, complemento para los programas del periodo 2014-2020 y adicionales a los del 2021-2027. Esto permite la posibilidad de asignar recursos a los programas de cooperación transfronteriza existentes dentro del objetivo de la cooperación territorial europea unido a que no habrá desglose por categorías de regiones y serán los países los encargados de garantizar cierto equilibrio entre las regiones menos favorecidas y las más afectadas por la COVID-19.

En el caso de España la suma total de los fondos REACT-EU es de 10.000 millones de euros. Se repartirán entre las Comunidades Autónomas, 8.000 millones en 2021 y otros 2.000 millones en 2022 como muestra la Tabla 2.

Priorizando la educación, sanidad, servicios sociales y ayudas a PYMES y autónomos, como principales destinos de estos fondos.

Tabla 2

Reparto del Fondo Europeo REACT-EU por Comunidades Autónomas

CCAA y Ciudades Autónomas	Dotación (millones €)	% sobre el total
Andalucía	1.881	18,8
Aragón	267	2,7
Asturias	196	2,0
Baleares	300	3,0
Canarias	630	6,3
Cantabria	96	1,0
Castilla-La Mancha	486	4,9
Castilla y León	335	3,4
Cataluña	1.706	17,1
Comunidad Valenciana	1.254	12,5
Extremadura	187	1,9
Galicia	441	4,4
Comunidad de Madrid	1.284	12,8
Murcia	258	2,6
Navarra	148	1,5
País Vasco	426	4,3
La Rioja	65	0,6
Ceuta	24	0,2
Melilla	17	0,2
Total España	10.000	100,0

Nota: Tabla del comunicado de prensa del Ministerio de Hacienda sobre el reparto del fondo REACT-EU. Diciembre 2020.

Aunque la Comisión Europea si nombra la necesidad de incentivar la cooperación transfronteriza, la realidad es que, a la hora de canalizar los fondos desde los gobiernos centrales a las autonomías regionales, se dificulta en un primer momento que los fondos lleguen a los organismos de cooperación territorial o administraciones municipales para este fin.

4. ACTUACIONES EN LAS REGIONES FRONTERIZAS ESPAÑOLAS ANTE LA COVID - 19

Las actuaciones en las fronteras hispano-lusa e hispano-francesa han sido diferentes entre ellas y diferente en las regiones también que las componen. Por un lado, el mayor protagonismo de cooperación hispano-francesa lo tomaron las regiones fronterizas de Aquitania, País Vasco y Navarra, y en la frontera con

Portugal las regiones de Galicia y Norte de Portugal⁴ tuvieron una comunicación y coordinación más fluida contra la crisis de la COVID-19. Sin duda este paso al frente en estas eurorregiones se debe al trabajo realizado por sus respectivas Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), como se muestra en la Tabla 3 que resume las actuaciones en las fronteras españolas.

Tabla 3

Iniciativas de cooperación en las fronteras españolas ante la COVID-19

FRONTERA	REGIONES FRONTERIZAS	AGENTES IMPULSORES
ESPAÑA - PORTUGAL	Galicia – Norte de Portugal	<ul style="list-style-type: none"> - AECT Galicia - Norte - AECT Río Miño - AECT Chaves Verín - Eurociudad Cerveira - Tomiño
	Extremadura – Centro (PT) – Alentejo (PT)	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidad de Trabajo EUROACE - Eurociudades ibéricas (Fomento de la AECT Chaves Verín)
ESPAÑA - FRANCIA	País Vasco – Navarra – Nouvelle Aquitaine (FR)	- AECT NAEN
	Aragón – Occitania (FR)	- Comunidad de Trabajo del Pirineo
	Cataluña – Occitania (FR)	<ul style="list-style-type: none"> - AECT Hospital de Cerdeña - AECT Pirineos Mediterráneo - Región de Occitania

Nota: Tabla elaborada a partir de las actuaciones recopiladas por el Comité Europeo de las Regiones en: <https://cor.europa.eu/es/regions/>

4.2 COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL EN SUS REGIONES FRONTERIZAS

La Raya, que es como comúnmente se denomina a la frontera entre España y Portugal, es la frontera interior de la Unión Europea más extensa. Con gran tradición de cooperación e historia compartida cuenta con las regiones de Galicia y Norte de Portugal como ejemplo de solidaridad transfronteriza y cooperación. Ante esta crisis han seguido siendo ejemplo ya que, de las siete actuaciones recogidas

⁴ La AECT Galicia-Norte de Portugal fue la tercera AECT creada en Europa en el año 2008, de las 78 activas que hay a 31 de marzo de 2021. Consolidada desde su creación porque se asentó en la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte Portugal de 1991.

por el Comité Europeo de las Regiones en esta frontera, cinco se han realizado entre estas dos regiones. Se observa que las AECT son las protagonistas de canalizar, como instrumento de intervención, los esfuerzos en cooperación ante la actual crisis. Así, las AECT de Galicia – Norte de Portugal, Rio Miño, y Chaves – Verín tomaron este importante papel.

Las actuaciones de la AECT Galicia – Norte de Portugal ha ido encaminada a salvar o minimizar dos de las dificultades en las regiones fronterizas. Por una parte, la continua comunicación con los órganos de gobierno nacionales en visión de la movilidad en la frontera, haciendo visible los efectos de permanecer cerrado durante un periodo largo de tiempo, un total de ocho de los diez pasos entre ambas regiones, que soportan el mayor flujo de vehículos de toda la Raya. Por otra parte, se ha puesto hincapié en los desafíos de los trabajadores fronterizos y el teletrabajo, intentando fomentar *“una Euroregión más competitiva y digital, utilizando la innovación, la digitalización y la internacionalización como herramientas para el empleo”*. Alicientes para poder establecer las estrategias de especialización inteligente para el próximo programa 2021-2027 (Sande, 2021).

La AECT Rio Miño pusieron de manifiesto a los gobiernos nacionales de España y Portugal que el cierre de los lugares de tránsito supuso una limitación para la ciudadanía de estas zonas en comparación con los que no establecen contacto con otros países miembros de la Unión Europea. Gracias a las buenas relaciones entre los gobiernos municipales, garantizaron la resolución en el impacto de la vida social y familiar, coordinando los casos de movilidad excepcional permitidos. Destacando en esta frontera que la COVID-19 ha tenido un menor impacto, más moderado en los municipios fronterizos del río Miño en comparación con los datos de otras áreas más alejadas de la frontera. Buscando una vez más y después de esta crisis estrategias de futuro fronterizo (Paul y otros, 2019).

Por su parte la AECT Chaves – Verín se centró en las dificultades que presentaban los trabajadores fronterizos, muy importantes para estos dos municipios. Se crearon serios problemas en la movilidad laboral y la propia AECT prestó sus instalaciones para que el gobierno de España pudiera hacer uso en los controles de la frontera. Otra de las dificultades que intentaron salvaguardar ha sido la aceptación y conocimiento de las medidas que afectaban a la frontera, creando un punto de información transfronterizo. Ofreciendo orientaciones, información y recursos sobre el estado de emergencia en ambos países recopilando un compendio de los decretos reglamentarios emitidos en virtud del estado de emergencia para informar a los ciudadanos sobre los derechos de los trabajadores transfronterizos y las medidas de seguridad que se adoptaban. Por último, crearon un seminario online "Eurociudades ibéricas ante la pandemia del COVID-19" para ofrecer un espacio de diálogo e iniciativas de futuro, que dieron lugar a un manifiesto de las Eurociudades ibéricas que remitieron a los gobiernos centrales de España y Portugal pidiendo que se pusieran en marcha diferentes medidas en las fronteras de las eurociudades y que abriesen las fronteras entre las mismas para estos ciudadanos.

La Eurociudad Cerveira – Tomiño, con poco recorrido como instrumento de cooperación, pero con historia común entre estos dos municipios separados por el Puente de la Amistad, apoyó las iniciativas de la AECT Rio Miño poniendo de manifiesto la importancia de la zona franca libre de impuestos que supone un

motor importante a las actividades económicas de la zona. Problema que se trasladaba también a los trabajadores transfronterizos como dificultad común a lo largo de la frontera.

Por último, la AECT EUROACE (Alentejo - Región Central de Portugal y Extremadura) se centró en las dificultades de las actividades económicas que sufrieron el impacto en el turismo de frontera. Se elaboró, por los representantes de las tres regiones, un plan a medio y largo plazo para potenciar el turismo en este enclave Patrimonio de la Unesco. Priorizaron el valor de la EUROACE como destino residencial donde el teletrabajo era posible desde cualquiera de sus rincones, favoreciéndose una vida en contacto con la naturaleza en un entorno sostenible.

4.3 COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y FRANCIA EN SUS REGIONES FRONTERIZAS

Al igual que ocurre con la frontera hispano-lusa, en la frontera entre Francia y España el protagonismo o actores principales de la cooperación en este tiempo de crisis lo toman las AECT. Se destaca el papel fundamental de la de AECT de la Eurorregión de Nueva Aquitania, Euskadi y Navarra (NAEN), que ha intentado minimizar las dificultades del cierre de las fronteras con diversas iniciativas y apoyo de comunicación a sus ciudadanos. Notorio ha sido también el impacto positivo del hospital de Cerdaña, primer hospital fronterizo con un largo recorrido desde su creación como AECT en 2010.

La AECT NAEN ha seguido muy activa y dinámica durante el cierre de la frontera, acompañando y manteniendo la comunicación e información constante con sus ciudadanos. Ha seguido colaborando con proyectos que tenían en marcha y ofreciendo un lugar de escucha para las empresas fronterizas. Se creó una encuesta para las empresas que se benefician de los instrumentos financieros dependientes de la AECT recabando información para dar respuesta y orientar el trabajo de la Eurorregión. Como desafío de minimizar el impacto en la actividad económica, la agrupación pone de acuerdo a varias empresas para la fabricación de máscaras, viseras impresas en 3D, adaptación de mascarillas para respiradores y diseño de respiradores.

La información de la Eurorregión de NAEN que recibían los ciudadanos era constante y siempre actualizada. Como se muestra en la Figura 1, se detalla la situación de cada paso fronterizo. Con esto, los esfuerzos para que la población pudiese restablecer las interacciones sociales y que la movilidad no se viese perjudicada por los vehículos que se trasladasen de un lado a otro de la frontera.

Figura 1.

Mapa interactivo para conocer la situación de las fronteras en la Eurorregión de NAEN



Nota: Situación en agosto de 2021. Disponible en: https://umap.openstreetmap.fr/es/map/muga-pasabideak-pasos-fronterizos-passages-frontal_583480#9/43.3352/-0.9036

La AECT NAEN no ha dejado de lado las actividades culturales, muy afectadas durante la crisis. Mismamente, apoyó a la compañía vasca Atalak, encargada de potenciar el desarrollo de propuestas coreográficas de artistas de la Euroregión Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra que se encuentran en el inicio de su carrera coreográfica. Siguió sus proyectos de trabajo coreográfico con financiación y ayudas del Gobierno Vasco, formación y profesionalización de bailarines, digitalización de la danza en este contexto de crisis, realizaron la apertura de una sala virtual para seguir trabajando las coreografías.

Otro actor principal en la frontera hispano-francesa ha sido la AECT del hospital de Cerdaña. Ha sido un ejemplo por la cooperación transfronteriza en un momento clave para las instituciones sanitarias y la coordinación demostrada. En situaciones anteriores desde este hospital los casos más graves se derivaban a hospitales de mayor envergadura en el país de origen de cada paciente. Pero gracias a un grupo de trabajo integrado por las direcciones de los hospitales más cercanos los pacientes españoles con urgencia tuvieron plaza en la unidad de cuidados intensivos del Centre Hospitalier Intercommunal des Vallées de l'Ariège, en Foix (Francia). La dirección del hospital de Cerdaña ha mantenido contacto con los cuerpos de seguridad de España y Francia en la frontera para crear un carril verde donde los trabajadores y pacientes cruzaban la frontera según fuese necesario. Para librar el problema de escasez de los materiales sanitarios, tanto el Servicio de Salud Catalán como el Servicio de Salud de Occitania se prestaron a la coordinación para minimizar este problema. La propia AECT del hospital de Cerdaña contó también con la colaboración del Grupo de Trabajo de Pirineos como actor de asistencia en la gestión de necesidades de la frontera incluyendo la participación de Andorra.

La AECT Pirineos Mediterráneo centró sus actuaciones en la creación de un fondo de 700.000 € del presupuesto del que dispone para sus sectores prioritarios clave: innovación e investigación, educación superior, turismo, cultura y medio ambiente.

Centrarse en la innovación e investigación para que la Euroregión sea autosuficiente en agricultura y alimentación. Minimizar las consecuencias de la enseñanza online en sus universidades. Potenciar el turismo seguro, saludable y respetuoso con el medio ambiente, teniendo en mente el aprovechamiento de la economía circular. Y por último, la digitalización de contenidos artístico eurorregionales. En esta misma línea la región de Occitania ofrece un plan de financiación de proyectos y la elaboración plan de transformación y desarrollo llamado Green New Deal, en busca de un turismo sostenible arraigado en el descubrimiento, promoción y respeto del medio ambiente, patrimonio y de la propia población.

Como se puede observar tanto las iniciativas contra la crisis de la COVID-19 en La Raya, como las iniciativas en la frontera hispano-francesa, han sido en la línea de minimizar los seis efectos predominantes que sufren los ciudadano ante el cierre de las fronteras: movilidad fronteriza, problemática par los trabajadores fronterizos, usuarios de los Servicios Públicos Fronterizos, disminución de las actividades económicas, de las actividades culturales y sociales, y la aceptación y falta de información de las medidas en las fronteras.

5. EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A PARTIR DE LA CRISIS

Muchas han sido las lecciones aprendidas después de la crisis de la COVID-19. Siendo la principal que de un problema global se intentaron, en un principio, tomar medidas aisladas individuales que poco a poco se han ido reconduciendo. Las regiones fronterizas han sufrido los enfoques funcionales de las fronteras y su administración. Permitiendo esta crisis dar una mayor visibilidad a la necesidad de la cooperación transfronteriza para minimizar los impactos de esta y de las siguientes crisis.

Como se muestra en la Figura 2, los pilares principales en lo que se debe sustentar la cooperación transfronteriza en momentos de crisis serían: Un sólido marco europeo para incrementar los Servicios Públicos Fronterizos y una financiación específica, otorgar un mayor protagonismo a las distintas estructuras de cooperación transfronteriza como las AECT, y por último potenciar la gobernanza multinivel entre las administraciones de frontera

Figura 2

Pilares de la Cooperación Transfronteriza ante periodos de crisis



Los Servicios Públicos Fronterizos son fundamentales para los ciudadanos usuarios y más en tiempo de crisis. Se ha podido comprobar la imperiosa necesidad de estos servicios principalmente en sanidad, educación y por supuesto de la movilidad. Por lo tanto, estos servicios deben ir acompañados de planes para garantizar su funcionamiento con estrategias a seguir, no solo para los usuarios sino también para los trabajadores y administraciones que deben gestionar la fiscalidad fronteriza. Se ha podido comprobar como la cooperación transfronteriza supuso una de las herramientas para solventar los problemas sanitarios. Muchas de estas soluciones fueron improvisadas sobre la marcha de manera aislada, por eso una propuesta de la Comisión Europea supondría un respaldo a este tipo de actuaciones. Así mismo, este marco europeo se debe complementar con el plan de recuperación para el periodo 2021-2027. Se deben aprovechar todas las buenas prácticas que se han visto en las fronteras interiores presentando un gran potencial. La financiación REACT-EU supone un gran incentivo monetario para llevar a cabo diferentes actuaciones. Con muchas necesidades que atender, la labor de los programas Interreg debe canalizar parte de la financiación hacia los programas y proyectos específicos de cooperación territorial.

Por su parte, la gobernanza multinivel se ha visto reforzada en esta crisis. Teniendo en cuenta que, aunque existe la diversidad en las fronteras europeas a un lado y otro de las mismas, las decisiones sobre las medidas sanitarias se tomaron en un primer momento como decisión nacional sin consulta. Estas medidas nacionales se tomaron bajo criterio nacional sin tener en cuenta el contexto administrativo, económico o incluso cultural de las regiones fronterizas y de los habitantes que en ellas viven y trabajan. El éxito de algunas propuestas de cooperación transfronteriza pasó por tener fuertes lazos de colaboración a lo largo de la historia. Podemos ver el ejemplo de Irlanda del Norte y la República de Irlanda que nunca cerraron su frontera a lo largo de la crisis, creando un espacio

común, "la isla de Irlanda. Pero el éxito ha pasado por la relación de las administraciones, su interacción multinivel.

En un primer lugar se debe implementar y mantener un nivel de comunicación entre las distintas administraciones dentro de un mismo país y hacia el país vecino. Coordinación para tomar medidas en cuestión de apertura de comercios, controles de movilidad, educación, medios de transporte entre otros ejemplos es lo necesario para una colaboración fructífera. Tener un enfoque en reglamentar una gobernanza multinivel transfronteriza, que implique al nivel nacional y supere las diferencias entre los sistemas originarios. Buenos resultados de cooperación que tenga la gobernanza multinivel de abajo hacia arriba como ejemplo.

Como último pilar para la cooperación transfronteriza en época de crisis se debe otorgar a las estructuras de cooperación un mayor protagonismo flexibilidad estructuras que son como las AECT. En las fronteras donde las AECT tomaron mayor protagonismo y se mantuvieron activas se pueden ver una mayor coordinación entre las medidas iniciales de los gobiernos centrales y las medidas siguientes para mejorar la situación del cierre de las fronteras que soportaron sus habitantes. Una fuerza que ejercieron sobre gobiernos regionales y nacionales para comunicar la situación en sus áreas. A medida que se avanza en la integración europea, las AECT se han convertido en estructuras permanentes⁵ que ofrecen una continuidad a sus actividades, dándose visibilidad propia sobre promover los intereses locales y regionales. Resultando clave también como puntos de información en momentos como los de crisis donde los niveles de alerta y medidas están en un continuo cambio.

Estas estructuras deben trabajar también en el aspecto anteriormente mencionado de la gobernanza multinivel. Pueden llegar a convertirse en órganos de consulta entre distintas administraciones y sin duda trabajar como nexo de unión entre administraciones de un mismo nivel a un lado y otro de la frontera.

6. CONCLUSIONES

La pandemia de la COVID-19 ha supuesto un desafío global y aceptación de cambios significativos en nuestra forma de vida. La preocupación por la rápida expansión del virus hizo tomar a los gobiernos nacionales medidas apresuradas, en virtud de minimizar el impacto de algo no vivido recientemente. Una de las medidas más controvertidas fue el control y cierre de las fronteras, tanto nacionales como interiores en algunos casos. Este cierre de las fronteras no ha afectado a todos los ciudadanos por igual, sufriendo más esta medida los habitantes que viven en regiones fronterizas, las cuáles son las más deprimidas de Europa.

El efecto de cerrar la frontera hemos visto que se ha traducido en que varios aspectos de la vida diaria de estas regiones que se vieron perjudicadas más que otras regiones por sus características. Uno de los grandes elementos como inconveniente vivido, fue que al cerrar la frontera la movilidad necesaria a un lado

⁵ De las 79 AECT creadas hasta el 31 de marzo del 2020, solo la AECT de Karst-Bodva en la frontera entre Hungría y Eslovaquia ha cesado su actividad.

y otro se vio interrumpido de manera prematura, por parte de los gobiernos nacionales sin consultar a las administraciones locales, así como la movilidad de trabajadores fronterizos. La reducción y control de los pasos entre las naciones también provocaron un gran impacto negativo en el tráfico esencial o la reducción de prestación de Servicios Públicos Fronterizos tan importante como el sanitario. Sin duda, debemos tener en cuenta que el cierre de fronteras no siempre garantiza que no exista tránsito, este se realizará de una manera ilegal y por ello se escapará a las medidas sanitarias pertinentes de controles básicos de salud, un gran problema. Por último, las actividades económicas, sociales y culturales se vieron afectadas y muchas de ellas dieron cierre y no han podido continuar. Ante esto, la cooperación transfronteriza se vio muy limitada, pero ella está la propia solución a estos aspectos negativos.

A las pocas semanas de marzo de 2020, cuando los cierres nacionales se sucedían, en varias fronteras interiores de Europa afloró la necesidad de seguir manteniendo la cooperación y solidaridad transfronteriza. Muchas de estas regiones aclamaban a un sentimiento histórico, cultural y social de su relación para presionar, junto a las estructuras de cooperación y administraciones locales, a los gobiernos nacionales para que tuvieran en cuenta su situación y trataran sus necesidades apoyándose en una gobernanza multinivel también con todas las administraciones implicadas.

Hemos podido comprobar muchas iniciativas de cooperación transfronteriza como actuaciones frente a las necesidades y problemas surgidos del cierre de las fronteras, siendo un actor principal las Agencias Europeas de Cooperación Territorial. Instrumentos de cooperación establecidos por el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa en 2006, que han sabido dar respuesta a muchas inquietudes, reducir la falta de información y coordinación entre entidades, y lo que es más importante, dar voz a la ciudadanía de los municipios fronterizos para que se escucharan en un foro de toma de decisiones nacionales que a ellos les afectaban de primera mano. El Comité Europeo de las Regiones, ante estas magníficas respuestas de las AECT, establecieron y coordinaron la puesta en común de cada una de las iniciativas. Observamos que este es el primer aspecto de donde debe partir la cooperación, dando suma importancia a estas instituciones y alentando a que tomen participación en la continua solidaridad y colaboración (que no se ha producido todavía con gran expansión en todos los países). Podemos poner como ejemplo que por un lado positivo el Comité de las Regiones recoge quince actuaciones totales de Hungría con sus fronteras de Rumanía, Serbia, Croacia y Eslovaquia, y catorce actuaciones en España. Pero el dato negativo es que en España siete de las dieciséis AECT no han presentado ninguna experiencia, dejando importante vacío de ejemplos en regiones tan importantes para la cooperación transfronteriza como son Extremadura, Andalucía y Castilla y León.

Estas acciones específicas deben ir acompañadas de un apoyo europeo y garantizar que los Servicios Públicos Fronterizos sigan su actividad en tiempo de crisis, y por su puesto de fondos para que se lleven a cabo y se mantengan de manera permanente. Aquí el problema será el canalizar los fondos europeos, como el REACT-EU, de las regiones hacia las AECT o hacia las administraciones locales de la frontera. Es donde la gobernanza multinivel deberá tomar su

importancia y avalar la coordinación desde los municipios hasta niveles incluso supranacionales como sería el contacto con la Unión Europea o el propio Banco Central Europeo, en busca de sus intereses. Así es como lo anuncia la Comisión Europea: “ Una mejor gobernanza de la cooperación”. Recordando que no solo en época de crisis, sino como objetivo de la integración europea, Europa debe buscar la cohesión social y solidaridad de todos sus pueblos.

REFERENCIAS

- AECT NAEN (2020): Informe sobre el impacto del cierre de la frontera en la vida de la ciudadanía transfronteriza. Disponible en: https://www.e-docpro.fr/api/shared/document/361d0a0e-cdad-11ea-a383-cdc7ae6a0dcc/Informe%20cierre%20frontera_ES.pdf
- Calderón Vázquez, F.J. (2015). Repasando la frontera hispano-portuguesa: Conflicto, interacción y cooperación transfronteriza. *Estudios Fronterizos*, nueva época, vol. 16, núm. 31, enero-junio de 2015, pp. 65-89
- Carril Vázquez, X. M. (2009): Tres apuntes sobre la regulación legal de los esplazamientos fronterizos en el derecho del trabajo y de la seguridad social de la unión europea y su pacto n el derecho interno de los estados miembros. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 13, 2009, 57-67.
- Comisión Europea (2020): Directrices sobre la ayuda de emergencia de la UE en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria relacionada con la crisis de la COVID-19. (2020/C 111 I/01). ISSN 1977-0928
- Comité de las Regiones de la UE (2020): Impact of covid-19 in the river Minho cross-border area joint statement. Disponible en: <https://cor.europa.eu/en/news/stories/PublishingImages/Pages/Rio-Minho/Joint%20Statement%20EGTC%20COVID19.pdf>
- Comité de las Regiones de la UE (2020): Manifiesto Eurociudades de la Raya hispano-lusa. Disponible en: https://cor.europa.eu/en/news/stories/PublishingImages/Pages/Iberian-Eurocities/MANIFIESTO EUROCIUDADES RAYA HISPANO-LUSA_ES.pdf
- Comité de las Regiones de la UE (2020): The impact of the closure of Minho border due to the COVID-19 crisis. Disponible en: <https://cor.europa.eu/en/news/stories/PublishingImages/Pages/The-impact-of-the-closure-of-the-Minho-border-due-to-the-COVID-19-crisis/Eurocity%20Cerveira-Tomi%C3%B1o.pdf>
- Dirección General de Política Regional y Urbana (Comisión Europea) (2020): The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions. <https://doi.org/10.2776/092793>

- Herrero de la Fuente, A. A. (2007). La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz. *Revista de derecho de la Unión Europea*, (13), 125-160.
- Manjón, D. (2005). El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* (69), 61-88. <http://www.jstor.org/stable/40586138>
- Marques T. *et al* (2019): Informe Final del Estudio: "La evolución demográfica e implicaciones en el mercado laboral transfronterizo". Doi: 10.21747/978-989-8969-09-5/info
- Ministerio de Hacienda (2020): Nota de prensa para comunicar a las CCAA el reparto de los 10.000 millones de la iniciativa REACT-EU para reactivar la economía y blindar los servicios públicos. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/28-12-20%20NP%20Reparto%20CCAA%20Fondo%20REACT-EU.pdf>
- Paul, V. *et al* (2019). Estratexia do Río Miño Transfronterizo 2030. Pontevedra: Diputación de Pontevedra.
- Ponte Iglesias, M^a T. y Pueyo Losa, J. (2006): «La cooperación Galicia-Norte de Portugal en el nuevo entorno jurídico del Tratado Hispano-Portugués sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales y de los instrumentos de cooperación interterritorial de la Unión Europea». Derecho: *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Vol. 15, N.1 (2006), pp. 127-169. ISSN 1132-9947
- Rojo Salgado, A. (2009): La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa. *Investigaciones Regionales*, 18, Páginas 141-152
- Sánchez Hernández, J. L., y Plaza Gutiérrez, J. I. (1991). Los espacios regionales en la nueva Europa. reflexiones y comentarios. *Ería*, (26), 252-257. <https://doi.org/10.17811/er.0.1991.252-257>
- Sande, D (2021). Análisis de la estrategia de especialización inteligente transfronteriza de la Eurorregión Galicia – Región del Norte ante el período de programación 2021 – 2027. *Revista de Estudios Europeos*, nº 77, 69 -94.
- Vara Arribas, G. (2010): A Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): unha ferramenta para a gobernanza multinivel en proceso de revisión. Administración & ciudadanía. *Revista da Escola Galega de Administración Pública*, ISSN-e 1887-0279, ISSN 1887-0287, Vol. 5, Nº. 2, 2010, págs. 13-26.
- Zillmer, Sabine *et al.* (2015). European Grouping of Territorial Cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe Analytical Study. DOI: 10.2861/317929.