
Euskal lurraldeen arteko lankidetza areagotzeko tresnak

Etchandy, Argitxu

Univ. de Pau et des Pays de l'Adour
argitxu.etxandi@gmail.com

E

Eskualdeen integrazio prozesuaren ondorioz, Estatu arteko mugak elkartrukerako eta lurraldeen arteko lankidetzarako trabak bihurtu dira. Europar Batzordeak lurralde kohesioaren inguruan egindako gomendioak euskal lurraldeen arteko lankidetza indartzeko oso baliagarriak dira. Erabakitze ahalmena edo "Capacity building" delakoa hobetzeko aholkuak ematen ditu Batzordeak, batez ere erreforma instituzionalak bultzatuz. Zentzu horretan urrats garrantzitsua eman da Ipar Euskal Herrian.

Giltza-hitzak: Lurralde lankidetza. Mugak gaintitzea. Asimetriak. Erabakitze ahala. Kultura demokratiko eta parte hartzailea.

Euskal lurraldeen arteko lankidetza eta kohesioa indartzeko premia aipatu da Eusko Ikaskuntzaren prozesu honen baitan egindako herritar mahi eta gizarte foroetan. Kohesio hori indartu daiteke lurralde lankidetzaren bidez hain zuzen. Francesc Morata irakasle katalanak dion bezala, ekonomiaren globalizazioa eta eskualdeen integrazio prozesuek muga batzuen desagitea eta beste batzuen berregituratzea eragin dute¹. Bere iritziz, urte gutxitan, pasa gara Estatuak zorrozki zedarritutako eremu batzuetatik sistema irekiago eta integratuago batera, non interdependentzia asko dauden eta zeinean mugak elkartrukerako eta lurraldeen arteko lankidetzarako trabak bihurtu diren.

Horren ondorioz, Estatu arteko mugek orain arte betetzen zituzten funtzio tradizional asko desagertu dira, hara nola monetaren kudeaketa edo pertsonen mugimenduen kontrola. Lurralde lankidetzak hain zuzen, traba hauen gaintitzea ahalbidetzen du.

Horretarako, begira dezagun lehenik zein den euskal lurraldeen arteko lankidetza areagotzeko lege marko orokorra. Europan badaude lankidetzarako tresna eta figura interesgarriak, jakina. Madrilgo ituna² eta horren ondotik sortu ziren Estatu arteko hitzarmenak, lurraldeen arteko lankidetzari oinarritzko lege marko bat eskaintzen diote, hain zuzen ere.

Europar Batasuneko kohesio politikak ere lurraldeen arteko lankidetzaren lagundu ohi du, eta euskal lurraldeen arteko lankidetzaren indartzeko balio luke³. Europar Batzardeak hain zuzen 2015ean lanketa bat egin zuen Europaren integrazioa trabatzen zuten oztopoak identifikatu nahian. Bere txostenean Estatuaren arteko muga bakoitza hurbil- hurbiletik aztertzen da, arloz arlo. Interesatzen zaigun kasuan, Gipuzkoa-Pirinio Atlantikoko mugaren arazo edo traba handiena mugaz bi aldeetako administrazioen arteko asimetriak eragiten du, Batzardearen arabera⁴. Frantzia mailako lurralde erakundeak eskumen aldetik oso mugatuak direla esaten du eta horrek zailtasun asko eragiten duela mugaz bestaldeko erakundeekin kooperatzeko. Era berean, euskal kosta eta mendialdearen aldeko desoreka azpimarratzen du, garapenaren ikuspegitik. Traba horiek asko eragiten dute muga-gaundiko lankidetzaren eta arlo horretan dabiltzan eragilearen lana zailtzen dute –besteak beste Akitania-Euskadi-Nafarroa euro-eskualdearen lana–. Gainera, Espainiar estatuko erakundeek zailtasunak dituzte partaideak aurkitzeko lankidetzaren proiektuak aurrera eraman ahal izateko, ez duelako baliokiderik aurkitzen mugaz bestaldean. Azkenik, muga administrazioen gain, hizkuntzaren muga ere aipatzen da, “gaiaren inguruko iritzi ezberdinengatik edota elkarrizketa eskasagatik”⁵.

Txostenean azpimarratzen da eskumen edo erabaki ahalaren asimetria hori muga horretan Europako beste mugetan baino garrantzitsuagoa dela. Beste kasuetan ez bezala, txosten honetan ez da aipatutako traba horien gaunditzeko proposamen berezirik egiten. Horrez gain, Batzardeak garraio azpiegiturak aipatzen ditu, borondate politiko eskasa eta administrazioen zailtasunak jasaten dituztela azpimarratuz (beti Gipuzkoa-Pirinio Atlantikoko mugaren kasuan). Gainera, ez omen da politika publikoen agendan lehentasun bezala markatua. Berez garraio politikak muga-gaundiko lankidetzaren estimulatzea behar zuen. Era berean, Europar Batzardearen txosten horretan Gipuzkoa-Pirinio Atlantikoko mugaren eremuko osasun larrialdien kostua aipatzen da. Izan ere, ez da beti argi nori dagokion ordaintzea eta arazo asko daude, pazientearen txarrerako; Europar Batasunaren legedia ez delako behar bezala kunplitzen⁶.

Mugaz bi aldeetako lurraldeen arteko asimetria handi horiek erabaki ahalaren murriztea dakarte, Batzardearen arabera. Erabakitze ahalmen edo “Capacity building”⁷ hori hobetu daiteke eragile publiko eta pribatuaren eta publikoaren arteko

lankidetzaren bultzatuz. Era berean, erreforma instituzionalak behar dira erabaki ahal hori indartzeko, ekipamendu administrazio sendoak baita ingeniarietza politiko eta administrazioa.

1. Euro-eskualdea, lurraldeen arteko lankidetzarako figura⁸

Euro-eskualdea da, hain zuzen, traba horiek gaunditzen lagundu dezakeen tresna. Marcus Perkmann adituaren iritziz, euro-eskualdek hobeki egokitzen dira Europar Batasunaren strategiari, mugen gaunditzea eragiten duten heinean. Horrela, euro-eskualdeak Europar Batzardearen partaide bihurtzen dira eskualde politikak muga eremuetan aplikatzeko unean.

Fransesc Morataren arabera, euro-eskualdea tresna iraunkorra da, bere kideetaz bereizten den nortasun juridikoa dauka, baliabide teknikoak, administrazioak eta finantzieroak eta bere erabaki organo propioak dauka⁹. Berez, euro-eskualdea izendapen generiko bat da, errealitatean, oso anitzak izan daitezke egiturak.

Euro-eskualdeen garapenaren ondorioz, eragile askok parte hartzen dute muga-gaundiko politikan, pribatuek zein publikoek. Gobernu eskala ezberdinen arteko interdependenziak areagotzen dira –hots, Estatu, Eskualdea eta maila apalagoko erakundearen arteko dependenziak–. Hori da hain zuzen, Europar Batasuneko Eskualdeen Batzardeak bultzatutako “maila-anitzeko gobernantza”¹⁰. Partaide ezberdinak haien baliabideak konpartitzera behartuak izaten dira europar integrazioak eragindako aldatetei aurre egiteko. Finean, erabakiak elkarren artean hartu behar izaten dituzte, betiere, baina bakoitzak bere eskuduntzak kontutan izanik.

2. Estatuaren arteko muga gaundiko lankidetzarako hitzarmena

Euskal lurraldeen arteko lankidetzaren begira, Baionako Ituna da lege marko orokorra¹¹. Baina praktikan ikusi ahal izan dugu itun horrek hainbat muga dituela: besteak beste, zerbitzu publikoaren kudeaketara mugatzen da eta itunaren aldatzeko, beste kide guztiarekin negoziatu behar litzateke. Gainera, itun horretan oinarrituz sor daitezkeen erakundearen iraupena hainbat urtera mugatzen da.

Baina beste Estatuaren arteko hitzarmen eredu asko daude, Isselburg-Anholt-ekoa besteak beste. Itun horretan oinarritzen da EUREGIO figura. Euro-eskualde hau eredu garria dela esan daiteke hiru arrazoi nagusiengatik:

1. Gobernantza eredu horizontala duelako,
2. Ikuspegi integrala bermatzen duelako, sektoreka antolatua den heinean,
3. Erabaki politikoak hartzeko ahala daukalako.

3. AECT¹²: euro-eskualdeak garatzeko tresna berritzailea

AECT figurak euro-eskualdeak garatzeko aukera eskaintzen du, hain zuzen ere. Zentzu horretan, ez da harriztekoa Akitania-Eskualdi euro-eskualdeak figura hori aukeratu bazuen 2008an.

AECT tresna malgua eta interesgarria da, dudarik gabe. Baina nondik nora doaz bere eskuduntzak?

Jean-Charles Leygues Europar Batzordeko eskualde-politikarako zuzendari ohiaren arabera, AECT egiturak lagundu dezake lehenago aipatutako trabak gainditzeko. Euskal lurraldeen kasuan, gaur egun figura horrek batez ere balio du Europar Batasuneko egitura funtsen kudeaketarako. Hala eta guztiz ere, Leygues jaunaren iritziz, nahiz eta iraultza bat izan den muga-gaindiko lankidetzaren eremuan, AECT tresna oraindik oso mugatua geratzen da. Esate baterako, ez dauka araubide propiorik, Estatuaren legean oinarritzen da. Batzuen iritziz, Europar Batasuneko arauak zuzenean aplikatu beharko liriteke euro-eskualde eskalan¹³. Europar Batzordeko eskualde-politikarako zuzendari ohiaren arabera, epe luzera begira, benetako instituzio komun batzuk sortu beharko dira –hots, Estatuaren arauak ordezkatzeko dituztenak–. Euskal lurraldeen kasuan, asimetria handiegia da momentuz eta kulturaren aldetik ezberdintasun asko daude, Leygues-en arabera.

4. Lurralde egituraketa berriak

Marcus Permann-en iritziz, Europar Batasuneko egituraketa juridiko berriak eraikitzeko perspektiba eskaintzen die lurralde lankidetzaren dabilzan aktoreei¹⁴. EUREGIO euro-eskualdearen kasuan oinarrituz, erakusten du nola mugan dauden

eskualdeak behartuak diren lurralde berregituratzen. Bere ustez, eskala geografikoen aldaketak Gizarte eraikuntza berriak dakartza eta gobernantza eredu berriak sor daitezke prozesu honen ondorioz, lurraldeen arteko harremanak transformatu.

Beraz, tresna juridiko hauei esker lurralde eskema eta egituraketa berriak irudikatu daitezke. Egitura berriak bai, baina zein gobernantza eredu eraikitzeko? Eta bereziki, zein demokrazia eredu eraikitzeko? Izan ere, batzuetan berregituraketa instituzionalek erabakien ber-zentralizazioa eragiten dute, lehen etapa batean behintzat. Nola egin fase hori gainditzeko?

Esparru geostrategiko berrien irekitzeak demokratizazio prozesu berriak irudikatzea suposatzen du. Tresna administratibo berrien sorrerarekin batera, ezinbestekoa da herritarren parte hartzea bermatzeko tresnak jartzea, sistema teknokratiko batean ez erortzeko. Hori da, hain zuzen ere, gaur egun Euskal Hirigune Elkargoak daukan erronka nagusia.

5. Ipar Euskal Herriaren egituraketa berria eta etorkizunera begirako erronkak

2002. urtean sortu zen BATERA herritar plataforma, lurraldeko hainbat eragile eskakizun nagusi baten inguruan batuz: lurraldearen instituzionalizazioa.

Herritar mobilizazioaren parean, Estatuak tresna bat eskaini zien tokiko agintariei, 1995ean Pasqua legearen bidez “Pays” egitura sortuz¹⁵. Lege horren bidez jarri zen martxan “Hautetsien Kontseilua-Garapen Kontseilua” dispositiboa, eta honek funtzionatu du Elkargo bakarra sortu arte. Nola funtzionatzen zuen? Berez Garapen Kontseiluak biltzen zituen gizarte eragileak, hau da, lan eremu eta sektore askotako pertsonak (sindikatuak, enpresaburuak, eragile kulturalak, etab) eta hauek lanketa eta proposamenak iristen ziren Hautetsien Kontseilura. Praktikan, esan behar da, Garapen Kontseilua egitura kontsultatiboa baino askoz gehiago izan da. Egitura pro-aktiboa izan da, proposamen integralak eginez (hara nola Hizkuntza politikaren eremuan, lurralde markaren inguruan edo turismo politikari begira). Baina urteak joan ahala, ordu arte “Pays Basque” deitzen zen lurralde horretan instituzio eskasak hainbat nekezia eta ahulezia eragiten zituela somatu zuten, batez ere garapen ekonomikoari begira. Hortik aurrera, 2011an Garapen Kontseilua Ipar Euskal Herriko

lurraldearen etorkizunari begira hausnarketa prospektibo bat egiten hasi zen. Orduan zortzi gai nagusien inguruan gogoetatu zen, besteak beste garapen ekonomikoa, turismoa, nekazaritza, garraioak, kultura eta euskara. Arlo bakoitzean, lurraldearen beharrak identifikatu ondoren, behar horiei erantzuteko tresnak proposatu ziren. Ororen buru, argi geratu zen tresna orokor baten sortzeko beharra, identifikatutako arazo guztiei behar bezala erantzun ahal izateko. Hortik atera da Lurralde Kolektibitatearen egitasmoa –hots, berezko instituzio bat, lurralde osoaren garapen eredu finkatzeko–.

Lurralde Kolektibitatearen aukera baztertu zuen Frantses Estatuak, tresna administratibo batzuk proposatuz. Horrela sortu zen Hirigune Elkargo bakarra 2017ko urtarrileren 1an, prozesu konplexu baten ondorioz.

Berriz ere Marcus Prekmann-en teoriari jarraikiz, horrelako berregituraketa garrantzitsu baten ondorioz, demokrazia bermatzeko tresna berriak jarri beharko dira, batez ere kontutan hartuz gero eta eskumen gehiago dituen egitura administratibo horretako ordezkariak ez direla sufragio unibertsal zuzenaren bidez aukeratuak. Hori dela eta, Ipar Euskal Herriak urteetan elikatu izan duen kultura parte hartzaile eta demokratikoa berpentsatu beharko da.

Bibliografia

Lege Arauak

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne, COM(2017) 534 final, Bruxelles, le 20.9.2017.

European outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities, European Treaty Series n° 106, Council of Europe, Madrid, 21.V.1980.

Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, 10 de marzo de 1995, Bayona.

Liburuak

Comte, H.; Levrat, N. *Aux coutures de l'Europe- Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*. L'Harmattan, Paris 2006.

Degron, R. *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*. LGDJ 2014.

Embid Irujo, A.; Fernández de Casadevate, C. *Agrupaciones europeas de cooperación territorial*. Iustel 2008.

Lasagabaster Herrarte, I. *La cooperación transfronteriza en Europa. Una mirada desde Euskal Herria*. IVAP, Oñati 2016.

Lasagabaster Herrarte, I. *Zuzenbide Publikoa Euskal Herrian*. LETE argitaletxea, IVAP, Bilbo 2017.

Trille, S. *La coopération territoriale en Europe. L'exemple de la frontière franco- espagnole*. L'Harmattan, 2013.

Urteaga, E.; Ahedo, I. *La nouvelle gouvernance en Pays Basque*. L'Harmattan, 2004.

Artikuluak

Diez, T.; Stetter, S.; Albert, M. «The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration», *Cambridge University Press International Organization Foundation* 2006, Vol. 60, n° 3, p. 563-593.

Gounin, Y. « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », *AJDA* 2005, p. 1713.

Hernand, M. H. « La formation discursive eurorégionale. Articulation et approche sémantique d'un corpus multilingue », *Corpus*, n°17, 2017.

Herrero de la Fuente, A. «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n°13, 2º semestre 2007.

Lamassoure, A. « Des pistes d'actions pour faciliter la réalisation des projets transfrontaliers », Lettre « Les espaces transfrontaliers », *Mission opérationnelle transfrontalière*, n°22, octobre 2006.

Lapouze, P. « La coopération décentralisée des collectivités territoriales », *Collectivités territoriales intercommunalité*, n°7, Juillet 2005, Etude 10.

Loyer, B. « Identité et pouvoir local : le cas de la revendication d'un département Pays basque », *Hérodote*, n° 110, Paris, La Découverte, 2003.

Morata, F. « Euroregions i integració europea », *Doc. Anàl. Geogr.* 2010 Vol. 56/1.

Perkmann, M. «Construction of New territorial Scales: a Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region», *Policy Debates, Régional Studies*, Vol. 41.2, PP. 253-266, April 2007.

Txostenak

Gourdou, J. ; Massias, J. P. « Rapport de synthèse- Evolution du mode de structuration et de gouvernance à l'échelle du Pays Basque », UPPA 2012.

Lamassoure, A. « Les relations transfrontalières des collectivités territoriales françaises », mai 2005.

Préfecture des Pyrénées Atlantiques, « Une gouvernance unifiée pour le Pays Basque », 26 septembre 2015.

Resolution of the Committee of the Regions on the charter for multilevel governance in Europe, 2014.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/factsheets/70.pdf

Oharrak

1. Anderson, 2003; Morata i Etherington, 2003.

2. Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, 21 de mayo de 1980, Madrid.

3. Kohesio politikan sartzen dira, FEDER, FSE eta Kohesiorako Funttsak. Europar Batzordeak argitaratutako azken kohesiorako txostenari begiratu behar zaio (2017ko irailean argitaratu zen). Lehenik eta behin, Europar Batzordeak proposatzen du Kohesio Politiken bidez jarraitzea Europar Batasuneko muga guztietan inbertitzen , hiru helburu lehenetsiz: 1) globalizazioa menperatu, eskualdeen ekonomiaren eraldaketa sustatuz, berrikuntza eta industriaren modernizazioa bultzatuz (batez ere teknologia berrien bitartez); 2) Inor ez bazterrera utzi langabeziaren aurka eginez eta enpresetan inbertsioak eginez; 3) Egiturazko erreformak sustatu, administrazio publikoaren hobekuntzak lehiakortasuna eta hazkundera laguntzen dituzten ber.

4. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/factsheets/70.pdf

5. Op. cit.

6. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/factsheets/72.pdf

7. Europar Batzordeak kontzeptu hau baliatzen du txostenean.

8. Zer da euro-eskualdea? 1) Muga-gaundiko gobernanzarako egituraketa bat da. Gutxienez bi lurralde erakunde elkartzen dira egitasmo komunak garatzeko, interes komunak konpartitzen dituzten heinean; baina kasu guztiz, beraien eskumenen baitan eragiten dute, hots, euro-eskualdeak ez du lurralde erakunde barri bat osatzen, bere kideen gaitasunetan oinarritzen da. 2) Muga-gaundiko lankidetzaren estrategikorako balio du, hau da, politika publikoen diseinatzeko.

3) Euro-eskualdearen kide izan daitezke: Estatuak, tokiko agintariak (foru lurralde historikoak edo udalak) eta eragile sozioekonomikoak. 4) Europar Batasunak bultzatutako INTERRG programen garapenean funtzio berezia dute; funtsean euro-eskualde gehienak programa horien ondorioz sortu dira.

9. F. MORATA, "Euroregions i integració europea", *Doc. Anàl. Geogr.* 2010 Vol. 56/1.

10. "Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel", 80º pleno 17 y 18 de junio de 2009, (2009/c 211/01).

11. Tratado entre España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, 10 de marzo de 1995, Bayona.

12. Agrupación Europea de Cooperación Territorial; edo, Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)

13. Batez ere Alain Lamassoure Europarlamentuko Aurrekontu Batzordearen lehendakariaren arabera. Ikus Alain Lamassoren artikulua : « Des pistes d'actions pour faciliter la réalisation des projets transfrontaliers », Lettre « Les espaces transfrontaliers », Mission opérationnelle transfrontalière, n°22, octobre 2006.

14. M. Perkmann, *op. cit.*

15. https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT00000531809&pageCourante=01973