

LAS CONSECUENCIAS DE LA COOPERACIÓN-INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA: ¿VAMOS HACIA LA REFUNDACIÓN DE EUROPA?

ARGIMIRO ROJO SALGADO

Universidad de Vigo

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PERSPECTIVA DEL FEDERALISMO ÉTNICO: 1. *Hacia la tercera Europa*.—III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EUROPA: 1. *De la definición a la regulación de la cooperación transfronteriza*: 1.1. El Convenio-Marco. 1.2. Un nuevo instrumento para la cooperación y la integración: las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). 2. *Los logros de la cooperación transfronteriza*.—IV. CONCLUSIÓN: DE LA (RE)CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO EURORREGIONAL A LA FUTURA REFUNDACIÓN DE EUROPA.—V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

RESUMEN

La cooperación transfronteriza constituye una de las principales tipificaciones de la era actual. Una serie de acontecimientos sobrevenidos en las últimas décadas han favorecido la generalización e intensificación de dicha cooperación, especialmente activa en el ámbito de la Unión Europea. Ahora bien, este proceso de cooperación suscita una importante cuestión: ¿se conformarán estas poblaciones y territorios fronterizos con el re-encuentro y la cooperación, o irán más allá? En otras palabras, ¿conducirá la cooperación transfronteriza a la integración transfronteriza? ¿Y cuál será el alcance de esa integración? ¿Se cumplirán las previsiones del federalismo étnico, el cual refiriéndose al escenario europeo pronosticaba la superación de las fronteras y la refundación del viejo continente?

Palabras clave: federalismo étnico; integración europea; cooperación transfronteriza; eurorregión; reestructuración territorial.

ABSTRACT

Cross-border cooperation represents one of the main typifications in the current age. The spread and the strengthening of this cooperation, especially active in the field of the European Union, have been favoured by a series of events occurred in the last. However, this process of cooperation gives rise to an important matter: will these villages and border territories be satisfied with this rapprochement and cooperation, or will they go beyond that? In other words, will the cross-border cooperation lead to the cross-border integration? What will be the scope in that integration? That way, the forecast done by the ethnic federalism will it be fulfilled?

Key words: ethnic federalism; european integration; cross-border cooperation; euroregion; territorial restructuring.

I. INTRODUCCIÓN

Las fronteras constituyen esas grandes cicatrices y huellas dejadas por la historia, siendo un fiel reflejo de esa accidentada evolución política de la humanidad. En el caso europeo este hecho resulta especialmente llamativo, debido a la existencia de una multiplicidad de fronteras que se han ido sucediendo de manera ininterrumpida a lo largo de los siglos (algunas de ellas, ciertamente, en fechas muy recientes), rompiendo y separando, en muchos casos, comunidades humanas y espacios geográficos con profundas similitudes e historia compartida. Como consecuencia del hecho fronterizo se produce el llamado «efecto barrera», siendo una de sus principales consecuencias la transformación de los paisajes limítrofes en áreas periféricas deprimidas, con importantes carencias estructurales y donde, además, las poblaciones respectivas se muestran proclives a desarrollar una cultura basada en el temor, la desconfianza y el rechazo del otro, dificultando así cualquier posibilidad de contacto y cooperación.

La percepción de las consecuencias negativas derivadas del efecto barrera es lo que provoca y activa esa movilización en favor de la superación de las fronteras y la subsiguiente etapa de acercamiento, reencuentro y cooperación. Es por ello por lo que, también, las primeras tentativas y experiencias de cooperación van a partir mayoritariamente de aquellas regiones o entidades locales estigmatizadas por el hecho fronterizo, y aprovechando en cada caso las coyunturas favorables existentes. En Europa, y tras finalizar la II Guerra Mundial y aprovechando la excelente estructura de oportunidad que supone el proceso de integración, van a ser los representantes de muchas áreas fronterizas los que empiecen a poner en práctica una serie de iniciati-

vas para intentar eliminar todos aquellos factores que tanto contribuían a separar las poblaciones y territorios a ambos lados de la frontera. Serán los gobiernos locales-regionales los principales impulsores de los procesos de cooperación transfronteriza (en adelante CTF), originando así una especie de cooperación espontánea desde «abajo» (enfoque *bottom-up*), siendo su principal objetivo la consecución de una paz y cooperación duraderas, así como la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones respectivas. Es así como van surgiendo las primeras experiencias de CTF, hasta alcanzar a partir de los años noventa del pasado siglo una gran expansión.

La generalización e intensificación de la CTF está evidenciando que, en el actual proceso de construcción europea, no sólo son sus Estados los que se reencuentran e integran, sino que también lo están haciendo esas otras realidades humanas y territoriales de ámbito regional y local marcadas por el hecho transfronterizo. La justificación de este tema de estudio deriva de la necesidad de empezar a reflexionar en torno a estos «otros» procesos de integración-reunificación que están teniendo lugar en el escenario europeo, en su significado y en sus consecuencias y alcance a medio y largo plazo. Suscitar esta cuestión y proponer, al mismo tiempo, algunos elementos de reflexión sobre la misma constituye, por tanto, la primera finalidad de este trabajo.

Nuestro principal objetivo es adentrarnos en la práctica transfronteriza e intentar extraer de la misma algunas consecuencias e impactos concernientes a las nuevas formas de pensar y organizar el territorio en el ámbito europeo. Según nuestra hipótesis de partida, la CTF empieza a percibirse ya como un proceso natural y necesario, portador de un sustancial valor añadido, que va encaminado a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conducen a la construcción (o re-construcción) de un territorio integrado (la Eurorregión), y que se ve además beneficiado por las nuevas estructuras de oportunidad sobrevenidas en las últimas décadas (regionalización de los Estados, integración europea, globalización). Queremos plantear en forma de pregunta de investigación una cuestión clave referida al alcance de la CTF y que puede resumirse de la manera siguiente: ¿conducirá la cooperación-integración transfronteriza a la superación de las fronteras y a la consiguiente reestructuración del territorio europeo? En otras palabras: ¿nos encaminamos hacia la refundación de Europa, conforme a las previsiones del federalismo étnico?

En concordancia con estos planteamientos y objetivos propuestos se ha estructurado este trabajo en los siguientes apartados. El primero, de carácter esencialmente teórico, hace referencia a la doctrina del federalismo étnico relativa a la nueva articulación política de Europa y a su refundación, basada

en la recuperación y federación de sus regiones naturales y en la superación de los actuales Estados-nación; de esta manera, y al iniciar la exposición con la parte teórica, resultará más fácil identificar y derivar la hipótesis de partida aquí planteada. El segundo apartado analiza la evolución de la práctica transfronteriza europea de las últimas décadas, partiendo de una definición operativa de la misma, haciendo referencia a los instrumentos jurídicos capaces de fundamentar y dar forma a este tipo de cooperación (la gobernanza transfronteriza) y aportando también algunos datos empíricos relativos a los logros y resultados de la misma. En el último apartado, y a modo de conclusión, se pretende dar respuesta a la pregunta de investigación haciendo referencia a las consecuencias y alcance de la CTF e identificando uno de sus frutos y creaciones más representativas, la Eurorregión, principal símbolo y manifestación de esa nueva dinámica encaminada a la superación de las fronteras y a la consiguiente reestructuración territorial (refundación) del escenario europeo.

II. LA PERSPECTIVA DEL FEDERALISMO ÉTNICO

Considero que los planteamientos, propuestas y previsiones formuladas por el federalismo étnico hace unas décadas, además de tener una estrecha relación con el caso aquí planteado, pueden contribuir también a una mayor perspectiva y comprensión respecto de esta palpitante cuestión así como de los profundos cambios que pueden producirse en un futuro no muy lejano.

Se trata de una corriente teórico-doctrinal en modo alguno carente de interés y relevancia científica, y que propugna una nueva articulación política de Europa, una refundación, basada en el protagonismo de las regiones naturales, como alternativa a los actuales Estados-nación. Diferentes autores (Guy Héraud, Denis de Rougemont, Fried Esterbauer, Andrea Chiti-Batelli, Sergio Salvi, Alexander Marc, Yann Fouéré, etc.), y con aportaciones y matices diferentes, aunque complementarios unos de otros, contribuyen a dar cuerpo doctrinal y solidez teórica a esta propuesta, la cual, por otra parte, es inseparable y complementa a otra no menos importante: el proyecto de una Europa unida políticamente y estructurada conforme a la teoría y la praxis federalista.

La idea central de esta propuesta es la construcción de una Europa federal, de la cual formarían parte como unidades integrantes fundamentales no los actuales Estados-nación, sino esas otras entidades político-territoriales definidas e identificadas principalmente por el elemento etno-cultural y lingüístico, así como por la homogeneidad económica y geográfica: las regio-

nes naturales. Denis de Rougemont (1977), reflexionando en torno a la idea de metrópoli regional, descubrió las nociones de «región funcional» de los geógrafos y la de «región nodal» de los economistas, incorporándolas a su pensamiento en el que se contenía un explícito rechazo del Estado-nación. A partir de ahí dotaría a estas realidades regionales de un verdadero potencial revolucionario, sintetizando la cuestión en aquella pregunta: ¿cómo ser suficientemente grande para ser fuerte, manteniéndose pequeño para permanecer libre?

Según el mismo autor, el Estado-nación es a la vez demasiado pequeño y demasiado grande respecto a las realidades y exigencias del mundo actual, por lo que resulta anacrónico, inoperante e incompatible con cualquier proyecto bien sea de integración supraestatal o de descentralización subestatal (mesogobierno). Son demasiado pequeños a escala mundial para asegurar la doble función de toda autoridad: garantizar la seguridad y prosperidad de todos los miembros de la colectividad y conseguir, al mismo tiempo, una eficaz participación en los asuntos mundiales. Por otra parte, el Estado-nación resulta a la vez demasiado grande si se considera su versión centralista, debido a su incapacidad para dotar a cada porción de su territorio de una vida política propia. Siendo ésta la crisis actual del Estado-nación, la solución propuesta no debería plantear ninguna duda: porque es demasiado pequeño a escala global, el Estado se ve abocado a la federación-integración continental, y porque es demasiado grande (y lejano) a escala local precisa de la regionalización-federalización interna (De Rougemont, 1977).

En el caso europeo, el Estado-nación representaría a esa Europa de las potencias soberanas, de la división y el enfrentamiento, de la opresión de las minorías y de la separación *contra natura* de las comunidades y territorios históricos. Su existencia constituye, precisamente, el obstáculo principal tanto en el proceso de integración europea como en ese otro proceso de re-unificación y reconstrucción de pueblos, etnias y territorios separados por la historia (De Rougemont, 1977). Los actuales Estados son, en la mayor parte de los casos, creaciones artificiales, mantenidas y legitimadas a lo largo de los siglos a través de determinados dogmas jurídico-políticos como el de la soberanía absoluta, la indivisibilidad de poder o la impermeabilidad de las fronteras. Esta artificialidad se pone especialmente de manifiesto en el trazado de sus fronteras las cuales son, en muchos casos, contrarias a la naturaleza y a la historia de las realidades humanas y geográficas constitutivas de Europa. En este sentido, y según estos planteamientos, el modelo de Estado-nación representa una fase de la historia ya extinguida y superada, y no se corresponde con la nueva etapa histórica que está emergiendo en el escenario europeo. En las actuales circunstancias constituye un problema, ya que

su continuidad impedirá avanzar hacia la plena normalización del Viejo Continente. La Europa a construir sólo podrá surgir de una federación de sus unidades naturales, tal como señala D. de Rougemont (1977: 160):

«Si se quiere unir Europa es necesario partir de otra cosa que de lo que constituyen sus factores de división, es preciso basarse en algo diferente a lo que obstaculiza la unión; operar sobre otro plano que esté precisamente donde el problema se muestra soluble. Es preciso fundarse sobre lo que está destinado a ser mañana la verdadera realidad de nuestra sociedad, y yo designo por eso una unidad de nuevo tipo, a la vez más grande y compleja que la ciudad antigua, pero más densa, mejor estructurada y oferente de un mejor medio de participación cívica (...): la Región».

Para el federalismo étnico, esta propuesta ha de ser considerada como un factor y una aportación más de cara a lograr el equilibrio, la auténtica democracia y la plena normalización de Europa, al recuperar y potenciar los grupos de base, las comunidades naturales y las realidades históricas. Algunos Estados actuales, y según estos presupuestos, ya estarían en condiciones de constituirse en miembros directos de la federación europea; otros, en cambio, habrían de desaparecer para dar paso en su territorio al nacimiento de las nuevas unidades políticas integrantes de la nueva Europa.

1. *Hacia la tercera Europa*

Autores como Y. Fouéré (1968) hablan de la necesidad ineludible de construir la *tercera* Europa, es decir, la Europa unida, la de los pueblos o, también, la de las Regiones-Estado. G. Héraud (1980: 83) se refiere al advenimiento del tercer estadio, el cual representa el de la «unidad reencontrada», y cuya llegada parece ya inminente; basta para ello con observar atentamente una serie de signos reveladores como, por ejemplo, ese doble y simultáneo movimiento experimentado en el escenario europeo: centrífugo uno (obtención de autonomía política y regionalización subestatal) y centrípeto el otro (proceso de integración-construcción europea). Según estos mismos autores, la *primera* Europa surge en la Edad Media, etapa en la que se manifiesta por primera vez ese sentimiento de unidad y supranacionalidad europea. Su unidad se basaba en el propio modelo de organización feudal (federal o confederal, según los casos), y también sobre una creencia y cultura compartidas: el cristianismo (Europa y la cristiandad se confundían). Esta Europa, cuyo nacimiento puede situarse aproximadamente en torno al año 800 (coincidiendo con la coronación de Carlomagno), va a perdurar varios

siglos, prolongándose a lo largo del Imperio de Occidente y de su heredero, el Imperio Romano-Germánico.

El Renacimiento y la Reforma marcan el comienzo de una evolución que desembocará en el nacimiento de la *segunda* Europa: la de las potencias soberanas, la de la división y el enfrentamiento sin tregua. Esta Europa, la de la Edad Moderna, va a caracterizarse por la aparición de las nuevas sociedades estatales definidas por la concentración del poder y la soberanía política, así como por la existencia de unas fronteras en adelante fijas e impermeables. El siglo XIX representa la culminación tanto del proceso de construcción-unificación de los Estados nacionales (Alemania, Italia) como del proceso de concentración-centralización territorial del poder político, encarnado en la forma de Estado unitario centralista y de inspiración jacobina. Desde los Reyes Católicos, pasando por Luis XIV, a Napoleón, Bismark o Cavour, la evolución es ininterrumpida, y siempre en la misma dirección. Así, pues, con el surgimiento y posterior afianzamiento de la institución estatal se consolida ese nuevo escenario, el de la *segunda* Europa, caracterizado por las constantes e interminables tensiones y enfrentamientos bélicos entre los distintos países, y donde además la idea de Europa en cuanto proyecto de comunidad política unida cada vez se va difuminando más.

Víctima de sus propios excesos y errores, amenazada incluso en su misma existencia como consecuencia de procesos bélicos devastadores que pretendían la exterminación del otro, debilitada por la división e incapaz de competir con otros actores regionales emergentes, esta *segunda* Europa siente la imperiosa necesidad de recuperar la unidad perdida, iniciándose así esa transición hacia la *tercera* Europa. Esto ocurre, y siempre según el enfoque del federalismo étnico, tras la Segunda Guerra Mundial, y tras experimentar las consecuencias trágicas que dicha contienda civil produce entre europeos. Este tránsito, que cuenta con el apoyo entusiasta de toda la familia federalista europea (1), y sin olvidar tampoco el papel desempeñado por otros grupos proeuropeístas relevantes de la época, como el *United Europe Movement (UEM)*, empezará a materializarse a partir de 1951 con la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Surge, así, la nueva Europa, cimentada tanto sobre el rechazo de las equivocadas experiencias pasadas (exceso de soberanía estatal, de división, de nacionalismo, de militarismo) como sobre su tradición cultural y política

(1) En aquellos años el movimiento federalista europeo, congregado mayoritariamente en torno a la Unión Europea de Federalistas (UEF), era especialmente activo y defendía la idea de unos Estados Unidos de Europa a través de múltiples iniciativas (manifiestos como el de Ventotene, programas, proyectos de Constitución federal, etc.).

y sus concepciones de libertad, igualdad y derechos humanos. Será, como manifiesta G. Héraud (1988), la Europa de los orígenes y de la unidad reencontrada, la Europa federal de las etnias y de las regiones naturales; será, según Y. Fouéré (1968: 155), la Europa integrada por comunidades de dimensiones reducidas, la Europa de tamaño natural, «l'Europe grandeur nature».

La lógica de estos planteamientos conlleva inexorablemente a un claro cuestionamiento de las actuales fronteras, así como del vigente mapa político europeo, apuntando expresamente hacia una nueva etapa en la cual se contemplaría una refundación de Europa, en la que los actuales Estados-naciones, así como sus fronteras y demarcaciones territoriales —tanto exteriores como interiores— serían objeto de una profunda remodelación. Y todo ello como consecuencia de la aplicación rigurosa del principio etno-cultural, o del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos o, también, de la aplicación de ciertas exigencias de pura racionalidad económica y geográfica (Fouéré, 1968). Muchas comunidades se encuentran en la actualidad divididas y separadas por fronteras políticas, nacidas del azar de los conflictos y de la imposición hegemónica de las potencias estatales, abundando los ejemplos en la mayor parte de las fronteras de los actuales Estados europeos. Es el caso de catalanes o vascos divididos por los Pirineos, Galicia y norte de Portugal, norte francés seccionado de Flandes occidental y de Hinaut, regiones de Bâle de Ginebra encuadradas en dos o tres Estados, la cuestión de Irlanda, del Tirolo, etc. En todos estos casos, los desajustes y la falta de adecuación entre las fronteras políticas y los espacios y realidades etno-culturales y económico-geográficos homogéneos son manifiestamente aberrantes (Héraud, 1968).

D. de Rougemont (1977: 144) señala que de un modo sistemático y persistente se ha pretendido inculcar que las fronteras llamadas históricas eran a la vez naturales, eso sí, cambiando la naturaleza de las pruebas según la conveniencia de cada caso. Así, por ejemplo, el Rin divide y, en cambio, el Ródano une: «Es hora, pues, de desmitificar la sacralización de las fronteras, de borrarlas y dejarlas atrás, y de no perder ocasión para hacer ver hasta qué punto ellas son absurdas e irracionales». Para G. Héraud (1968: 32) las fronteras actuales obedecen en su inmensa mayoría a avatares y caprichos de la historia, la cual ha mutilado frecuentemente las etnias, ha dislocado los conjuntos lingüísticos y ha impuesto solidaridades o barreras *contra natura*; ahora bien, considerando que el tiempo no se detiene jamás, el profesor francés confía en que «lo que la historia ha hecho, también ella lo puede deshacer». De igual forma, Y. Fouéré (1968: 20) destaca lo arbitrario de las actuales fronteras del Viejo Continente, nacidas del azar de las guerras, de la voluntad de conquista o también de la fantasía de los legisladores y cartógrafos

y, por ello mismo, incompatibles con las afinidades históricas, lingüísticas, sociales, étnicas y humanas de los pueblos, los cuales «subsisten en el interior de los Estados-naciones, que han intentado destruirles, o desbordan sus fronteras, exactamente igual que las de la economía».

Siendo arbitrarias es necesario proceder a su abolición y posterior adaptación a la auténtica realidad natural europea. Surgiría (o reaparecería), así, la Europa de los orígenes, esto es, la Europa de los pueblos, de las comunidades y regiones naturales, verdaderas unidades constituyentes de la futura Federación europea, lo que, por otra parte, implicaría la apertura de un proceso refundacional de Europa, originando a la postre un nuevo mapa político en el que aparecerían identificadas, definidas y delimitadas las nuevas entidades político-territoriales. En este sentido, G. Héraud (1976: 56) propone la elaboración de un catálogo de Comunidades naturales, identificadas por una serie de atributos y características propias (culturales, lingüísticas, geográficas, históricas, económicas, demográficas, antropológicas, etc.), y que en muchos casos coincidirían con las viejas naciones y patrias que ahora recuperarían su existencia, «y después de que los Estados centralistas y centralizadores hubieran intentado hacerlas desaparecer». Esta exigencia ha sido satisfecha, al menos en parte, merced al «nuevo mapa político» diseñado por Sergio Salvi (1973), que contempla una novedosa demarcación del territorio europeo, articulado ahora en Grandes Regiones, subdivididas, según los casos, en pequeñas regiones.

El objetivo y propósito final parece, pues, definido: alcanzar la federación de las Grandes Regiones europeas. El federalismo étnico considera que el proceso puede ser largo, y precisará de un período de transición durante el cual se acometa, en primer lugar, la tarea de consolidar esas realidades regionales, a la vez que paralelamente se vaya desmontando la estructura del Estado-nación, así como la cultura y doctrina oficial que le ha servido de soporte legitimador a lo largo de su existencia histórica. Habrá que acometer, en este orden de cosas, una serie de cambios y reformulaciones respecto de viejos conceptos y categorías políticas, modificando, por ejemplo, los manuales de Historia o de Geografía, falseados por ideas que difícilmente resisten la prueba de la racionalidad. Será necesario, asimismo —y siempre según los planteamientos del federalismo étnico—, que en los centros de enseñanza se sustituya la formación estatal-nacional por otra donde se resalte y valore la dimensión tanto regional como europea del nuevo proceso político emergente en nuestro continente.

Durante esta etapa de redefinición y reestructuración territorial y política del Viejo Continente, las regiones, y paralelamente a su proceso de autoafirmación y consolidación, irán iniciando entre ellas múltiples relaciones, crean-

do fuertes solidaridades de hecho y estrechando los lazos de cooperación práctica en los diferentes dominios (económico, social, transportes e infraestructuras, turístico, ecológico, cultural, educativo, político-administrativo...), hasta concretarse en la creación de asociaciones, agencias, e incluso instituciones comunes que operen y sean reconocidas a nivel europeo. El resultado final, así como las consecuencias de este proceso gradual de acercamiento, cooperación e integración transfronteriza e interregional serán las ya anunciadas y previstas por el federalismo étnico, y que resume así D. de Rougemont (1977: 15): «Y he aquí que, de pronto, la Europa federal, la Europa de las Regiones, está virtualmente hecha, a imagen de la federación suiza...».

La hipótesis de trabajo con la que iniciábamos este estudio-investigación nos llevaba a preguntarnos por el alcance de la CTF, esto es, si ese proceso gradual de acercamiento, cooperación e integración transfronteriza e interregional conduciría a la superación de las fronteras y a la consiguiente reestructuración del territorio europeo. La progresiva consolidación del espacio eurorregional, y del que la Eurorregión constituye su expresión más representativa, parece indicar que avanzamos en esa dirección. ¿Ello significa también que nos encaminamos hacia la refundación de Europa, tal como el federalismo étnico pronosticaba hace unas décadas? No resulta fácil predecir cual puede ser el impacto a largo plazo de este proceso de cooperación-integración territorial en marcha. En cualquier caso está claro que algo se mueve en el escenario de la CTF y eurorregional, y de ello vamos a ocuparnos en los apartados siguientes.

III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EUROPA

Como se señalaba en la parte introductoria, la percepción por parte principalmente de las poblaciones fronterizas de las consecuencias negativas derivadas del efecto barrera, es lo que provoca y activa esa movilización en favor de la superación de las fronteras y la subsiguiente etapa de acercamiento, reencuentro y cooperación. Por esa misma razón, las primeras tentativas y realizaciones de cooperación van a partir mayoritariamente de aquellas regiones o entidades locales estigmatizadas por el hecho fronterizo, y aprovechando para ello aquellas estructuras de oportunidad sobrevenidas en las últimas décadas (descentralización política subestatal, procesos de integración supraestatal, etc.).

Las primeras experiencias de CTF en Europa las encontramos en los países nórdicos a través de las denominadas Agrupaciones Escandinavas, las cuales se constituyen tras la creación en 1952 del Consejo Nórdico integrado

por Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia; posteriormente, en 1962, se firma el Tratado de Helsingfors que establece el marco legal, a la vez que define los diversos ámbitos de cooperación entre las partes. Al amparo de estos acuerdos van surgiendo las distintas experiencias de cooperación en la zona, como es el caso del Consejo de Oresud, el de Nordkalotten o el de Kvarken. En 1958 se crea la *Euregio*, en el transcurso de la primera conferencia transfronteriza celebrada entre asociaciones de municipios pertenecientes a los enclaves de Enschede (Holanda) y Gronau (Alemania), teniendo como principal objetivo la mejora de las infraestructuras locales; a partir de 1966 se establece un Grupo de Trabajo, seguido de un Secretariado, encargados de canalizar la cooperación a ambos lados de la frontera. En 1963 nace la *Regio Basiliensis*, así denominada por tener a la ciudad de Basilea como epicentro de la nueva entidad territorial, estando integrada por territorios pertenecientes a Suiza, Francia y Alemania, y asumiendo como uno de sus principales objetivos llevar a cabo un proceso integrador a lo largo de todo el eje del Rin.

Otras muchas experiencias se van sucediendo en los años posteriores (*Euregio Rhin-Waal*, *Euregio Rhin-Mosa*, *Region Ems-Dollar*), siendo esta última experiencia, y a la vista de los buenos resultados, la que va a inspirar precisamente la Recomendación de la Comisión con fecha de 9 de octubre de 1981 favorable al lanzamiento de iniciativas relativas a la cooperación transfronteriza en Europa. A partir de los años noventa del pasado siglo la CTF experimenta un desarrollo espectacular, afectando cada vez a más territorios y entidades subnacionales, dando lugar a la creación de diferentes estructuras organizativas comunes, capaces de impulsar y coordinar actuaciones concertadas a un lado y otro de la frontera. Sólo en la década de los noventa se crean en Europa un total de 70 estructuras de CTF; una cifra que contrasta con las 37 creadas a lo largo de las tres décadas anteriores. El número de regiones transfronterizas (Eurorregiones o Comunidades de Trabajo) pasa de 26 en 1988 a más de 70 en 1999, y en 2006 existían ya más de 140 regiones transfronterizas entre los 46 Estados miembros del Consejo de Europa (Ricq, 2006) (2).

(2) El *boom* de las Eurorregiones abarca a todo el territorio del continente, desbordando los límites de la propia UE. En el norte de Europa y región báltica se crea, por ejemplo, la Euroregion Baltic (1998), la Euregio Karelia (2000), considerada como modelo de cooperación transfronteriza entre la UE y Rusia, la Euregio Helsinki-Tallin (2003); en Europa central aparece la Euroregion Neisse/Nisa/Nysa, la Inn-Salzach-Euregio (1994), la Euregio TriRhena (1995), la Euroregion Inntal (1998) o la Europaregion Tirol-Süd Tirol/Alto Adige-Trentino (1999); en la Europa del sur y mediterránea surge la Euroregion Nestos Mesta (1990) o la Eurorregión Pirineos-Mediterránea (2004).

Un breve repaso y balance de estas experiencias de CTF nos descubre que, en sus inicios, estos proyectos y realizaciones constituían un fenómeno un tanto extraño e inédito, y en cualquier caso una realidad un tanto marginal. Cualquier tentativa por parte de las autoridades regionales o locales de actuar en contra de la lógica estatal-nacional tenía pocas probabilidades de prosperar, y en aquellos casos en los que se conseguía algún tipo de actuación esta no pasaba de una mera política de consulta transfronteriza, casi siempre despolitizada, contingente, tecnocrática y esencialmente de contenido declarativo, evidenciando además las grandes diferencias y distanciamientos existentes entre las partes, por lo que sus resultados fueron también muy limitados en la mayoría de los casos (Christiansen y Jorgensen, 2004). Todos los intentos de fusionar proyectos de infraestructuras o de integrar economías y sociedades a un lado y otro de la frontera se paralizaban o languidecían la mayoría de las veces.

No obstante, y pese a estas dificultades iniciales, y a los bajos resultados alcanzados, puede afirmarse que de alguna manera esta CTF precursora contribuyó a romper moldes, a invertir dinámicas, a descubrir el efecto barrera como algo inherente al hecho fronterizo, esto es, a percibir la frontera como un problema en sí mismo y un serio obstáculo de cara a la creación de nuevas oportunidades y a la consecución del bienestar para las poblaciones afectadas. Pero estas actuaciones precursoras han contribuido también a alimentar un nuevo discurso, en el que se empiezan a destacar las ventajas y posibilidades de la CTF, ayudando a transitar del concepto tradicional de «frontera-separación» al nuevo concepto de «frontera-reencuentro» o «frontera-zona», donde se vuelven a encontrar y a *familiarizarse* comunidades humanas y territorios. Poco a poco, y en expresión de D. Newman (2006), las fronteras van dejando de ser barreras, en las que el «otro» es invisible, para convertirse en espacios en los que existe reconciliación, cooperación y entendimiento. Y es ahí, justamente, donde empiezan a generarse estrategias singulares de diálogo e interrelación, desencadenando nuevas sinergias y nuevos procesos de movilización y agregación de intereses.

1. *De la definición a la regulación de la cooperación transfronteriza*

Poco a poco la CTF se ha ido convirtiendo en un objeto de interés creciente tanto para los órganos e instituciones de la Unión Europea como para otros muchos actores y redes de ámbito continental, nacional, regional y local, cada vez más interesados en la realidad transfronteriza y cada vez más conscientes también de las ventajas y oportunidades que representa. Poco a

poco, y amparándose principalmente en las iniciativas comunitarias consistentes en la provisión de fondos y en el establecimiento de marcos legales de acción duradera, se van uniendo y concertando agendas y proyectos específicos circunscritos al ámbito transfronterizo.

En un principio, la CTF empieza a ser percibida como una acción comunitaria específica de desarrollo regional (3), así como una fórmula al servicio de la consecución del objetivo de desarrollo integral y armónico de las distintas colectividades humanas afectadas por el efecto frontera. Según el texto del Convenio-Marco aprobado por el Consejo de Europa, la CTF es definida como «toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin» (4). Para la ARFE (Asociación de Regiones Fronterizas de Europa), se trata de «la cooperación directa de vecindad entre las instituciones regionales y locales a lo largo de una frontera, en todos los ámbitos de la vida y con la implicación de todos los actores» (5). El hecho de materializarse en territorios adyacentes, y pertenecientes a dos o más Estados, es lo que otorga a esta forma de cooperación ese especial significado y esa singularidad inconfundible; por otra parte, su contenido se enmarca dentro de esa necesaria cooperación entre comunidades humanas vecinas, afectadas por los muchos inconvenientes derivados del hecho fronterizo, y que afectan principalmente a la carencia de servicios o infraestructuras, a la lejanía de los centros administrativos y políticos, a la fragmentación o discontinuidad del espacio relacional natural, a la despoblación, a la depresión económica, a la marginación, etc. (De Castro Ruano y Ugalde, 2003).

1.1. *El Convenio-Marco*

Estas experiencias inherentes al hecho de la cooperación entre entidades territoriales a ambos lados de las fronteras pronto van a necesitar de instru-

(3) Debe recordarse, a este respecto, que no es hasta la segunda fase operativa del FEDER (1979-1984), y muy especialmente con la *Recomendación de la Comisión sobre la cooperación transfronteriza en materia de desarrollo regional* (81/879/CEE, de 9 de octubre de 1981), cuando se manifiesta de manera explícita el interés comunitario por la CTF.

(4) Artículo 1 del Convenio-Marco de Cooperación Transfronteriza del Consejo de Europa (21 de mayo de 1980).

(5) ARFE: *Documento de Trabajo sobre la iniciativa INTERREG de la UE y sus futuros desarrollos*, diciembre, 1997, pág. 2.

mentos jurídicos capaces de fundamentar y dar forma a este tipo de cooperación. Tras la iniciativa y experiencia piloto de los países nórdicos, firmantes en 1977 del Acuerdo del Consejo Nórdico sobre cooperación transfronteriza entre municipios, el Consejo de Europa adopta, en su reunión de Madrid de 21 de mayo de 1980, el Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza, haciendo posible así que «por primera vez en la historia jurídico-internacional los entes territoriales y administrativos de los Estados puedan participar en la definición de las políticas de CTF, tan ceñida desde siempre al ámbito exclusivo y excluyente del Estado central» (P. A. Fernández Sánchez, 2008: 63).

La concreción de esta cooperación, incluida la posibilidad de crear organismos de CTF, se establece en el Protocolo Adicional al Convenio-Marco aprobado el 9 de noviembre de 1995. Más tarde, y tras comprobar que las relaciones entre las entidades subnacionales se extienden más allá del ámbito estrictamente vecinal transfronterizo, abarcando a otras entidades de dentro y fuera del continente europeo, se añade un segundo Protocolo, que entra en vigor en 2001, y en el que se aborda ya la cooperación interterritorial, definiéndola como «toda concertación tendente a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más Partes contratantes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza de las colectividades vecinas, y que comprenden la conclusión de acuerdos con colectividades o autoridades territoriales de otros Estados» (art. 1). Recientemente el Consejo de Europa ha propuesto un tercer Protocolo, pendiente todavía de aprobación, en el que se contempla la creación de la figura de la Agrupación Trans-europea de Cooperación Territorial.

1.2. *Un nuevo instrumento para la cooperación y la integración: las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)*

Pese al desarrollo espectacular experimentado por la CTF en los últimos lustros, en el marco de la Unión Europea se seguía careciendo de una regularización y de unos mecanismos técnico-jurídicos capaces de dar forma y facilitar dicha cooperación, circunstancia ésta que motivó la aparición de soluciones un tanto imaginativas como las llamadas Agrupaciones Europeas de Interés Económico (6), o la Sociedad Cooperativa Europea (7). Estas estructuras jurídicas tienen en común el ser de naturaleza esencialmente económi-

(6) Reguladas por el Reglamento del Consejo 2137/1985, de 25 de julio de 1985.

(7) Regulada por el Reglamento del Consejo 1435/2003, de 22 de julio de 2003.

ca y tener, además, carácter privado, aspectos ambos que suponen una importante limitación a la hora de gestionar todo lo relacionado con la CTF. No obstante, y a diferencia, por ejemplo, de las Comunidades o Grupos de Trabajo (8), que carecen de personalidad jurídica, las Agrupaciones Europeas de Interés Económico han constituido un (el único) instrumento jurídico útil y flexible de cooperación vinculado directamente al ordenamiento comunitario, dando lugar a más de 800 agrupaciones que desarrollan actividades económicas en sectores muy diversos.

Tras reconocer que los instrumentos ensayados hasta la fecha no eran los más idóneos para responder adecuadamente a las nuevas exigencias y retos de la cooperación territorial (y en sus distintas manifestaciones: transfronteriza, transnacional e interregional), explicitadas ahora en la ambiciosa reforma de la política de cohesión para el período 2007-2013 (9), se decide crear un nuevo instrumento jurídico, denominado en un principio «Autoridad regional transfronteriza», capaz de resolver en el contexto de la CTF tanto los problemas jurídicos como administrativos derivados de la gestión de los programas y proyectos conjuntos. Éste es el origen de lo que más tarde pasó a denominarse Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), creada por el Reglamento comunitario núm. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006.

Con las AECT se pretende, de manera general, mejorar los mecanismos técnico-jurídicos a la hora de establecer organismos e instancias de cooperación interterritorial, contribuyendo especialmente «a consolidar un “dere-

(8) Respecto de las Comunidades de Trabajo es justo reconocer que algunas de ellas, como la constituida el 31 de octubre de 1991 entre Galicia y Norte de Portugal, son todo un ejemplo de eficaz cooperación al haber conseguido importantes resultados. En el caso citado, estos rendimientos son especialmente visibles en la promoción del turismo, cooperación empresarial, accesibilidad interna a las regiones a través de nuevas infraestructuras, enriquecimiento de la herencia cultural, mejora de los recursos naturales, cooperación científica y educativa, etc. En gran parte, ello se debe a la adopción de un modelo organizativo pragmático y operativo, integrado por un Presidente, un Consejo y una Comisión de Coordinación, existiendo además varias comisiones sectoriales, una comisión específica (Eixo Atlántico), que agrupa a las ciudades de ambas regiones, y cuatro comisiones territoriales más.

(9) Siguiendo un criterio de simplificación, los antiguos objetivos (1, 2 y 3) de los Fondos Estructurales, así como las diferentes iniciativas existentes (Interreg III, Equal y Urban II), se reducen a tres nuevos objetivos (Convergencia, Competitividad Regional y Empleo, y Cooperación Territorial Europea). Este último objetivo, que comprende tres ámbitos territoriales de cooperación (transfronterizo, interregional y transnacional), pretende promover actuaciones conjuntas en el campo del desarrollo urbano, rural y costero, investigación, sociedad de la información, medio ambiente, prevención de riesgos, gestión integrada del agua, y otros (*vid. La politique de cohesión 2007-2013. Commentaires et textes officiels*, Luxemburgo, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2007).

cho” a asociarse de las regiones y entes locales de contornos más amplios a los hasta ahora reconocidos» (Beltrán, 2008: 32). Entre las principales aportaciones y novedades de este nuevo instrumento y modelo de cooperación cabe destacar, en primer lugar, la composición de los miembros (sólo quedan excluidos los Estados no pertenecientes a la UE, pero no sus entidades territoriales); estos miembros, además, ya no tienen necesariamente que compartir frontera (lo que se contempla ahora es una cooperación interterritorial), ni contar tampoco como exigencia inexcusable con financiación comunitaria, lo que sin duda deberá incentivar iniciativas alternativas procedentes básicamente del ámbito espacial de la propia AEET.

En relación con otras formas anteriores de cooperación y asociación de entidades territoriales, las AEET aportan la novedad de que los Estados miembros de la Unión puedan ser miembros de las mismas, e incluso es posible que entidades de terceros Estados lo puedan ser también, siempre y cuando el ordenamiento interno de dichos Estados lo permita. Así, pues, la composición de una AEET puede comprender una o más de las categorías siguientes: Estados miembros, entes regionales, entes locales y organismos regidos por el derecho público de al menos dos Estados; sólo quedan excluidos de pertenecer a una AEET los Estados no pertenecientes a la Unión Europea, pero no sus entidades territoriales.

Con la creación de las AEET las posibilidades de alcanzar una cooperación más amplia, más formalizada, más estable y con mayores garantías parecen estar fuera de duda, lo que permite pensar que merced a las AEET ya no sólo se podrá mejorar la cooperación, sino que al mismo tiempo se encontrarán nuevas posibilidades para seguir progresando en esos otros procesos de asociación e integración europea aludidos anteriormente (10). En definitiva, es posible que con este nuevo instrumento jurídico, con esta «autoridad regional para la cooperación interterritorial», dispongamos ya de esa herramienta flexible y eficaz que nos permita avanzar hacia una cooperación transfronteriza de segunda generación, y «que elimine, de una vez por todas,

(10) A la hora de escribir estas páginas tenemos constancia, al menos, de la constitución de las siguientes AEET: Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai (28-01-2008), Euroregion Ister-Granum (6-05-2008), Galicia-Norte de Portugal (22-09-2008) y Pirineos-Mediterráneo (3-12-2008). Otras AEET están en fase de constitución (algunas de ellas puede que hayan sido ya creadas), tales como la Plataforma TF Flandes Occidental-Dunkerque-Costa del Ópalo, el Eurodistrito Oderland-Nadodrze, la Euroregión Alpes-Mediterráneo (PACA, Rhône-Alpes, Valle de Aosta, Piamonte y Liguria), la AEET para la reconversión industrial de Belval (Estado francés, Lorena, Agrupación Municipal del valle de Alzette y cuatro comunidades luxemburguesas), la Euroregión Alpes-Adriático Superior, la Euroregión Mosa-Rin, o la AEET Duero-Douro (DE CASTRO RUANO, 2010).

los obstáculos todavía existentes a la puesta en práctica de las actividades de cooperación territorial» (Arenas Hidalgo, 2008: 108).

2. *Los logros de la cooperación transfronteriza*

En el momento actual hemos de reconocer que la CTF no ha alcanzado todavía todos sus frutos y objetivos y, además, sigue teniendo serias limitaciones derivadas principalmente del fuerte protagonismo que siguen desempeñando los Estados, o de la propia inercia histórica que continúa alimentando resistencias y recelos a un lado y otro de la frontera. El marco legal de la CTF tampoco ha sido el más adecuado, tanto por su imprecisión como por la necesidad de desarrollos posteriores cuya iniciativa siempre correspondería a unos Estados que siguen, en muchos casos, considerando a las fronteras un lugar privilegiado de control y no de cooperación y reencuentro. No obstante, y tras constatar las dificultades que todavía se interponen en las relaciones transfronterizas, habrá que reconocer que después de varias décadas de cooperación-integración, el balance puede calificarse de positivo y altamente satisfactorio, sobre todo si tenemos en cuenta el número de experiencias en curso así como los resultados alcanzados reflejados todos ellos en una serie de indicadores muy significativos.

En este orden de cosas ya no es posible 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, político-administrativo, etc. Así, y conscientes de la importancia que tiene acortar distancias y favorecer la comunicación y el intercambio transfronterizo, se están llevando a cabo grandes iniciativas en el ámbito de las infraestructuras y el transporte, consiguiendo la apertura de amplios corredores transnacionales que favorecen la movilidad de las personas y los intercambios económicos y comerciales (11). Digna de mención es también la importancia que la estrategia transfronteriza otorga a las políticas medioambientales y de desarrollo sostenible, acometiendo en este ámbito actuaciones de gran interés; sirva de muestra la iniciativa llevada

(11) Es el caso, por ejemplo, del puente Oresund en la Euroregión Öresundskommitten (integrada por las regiones fronterizas de Dinamarca y Suecia), y que ha conseguido unir las ciudades de Copenhague y Malmo.

a cabo en la Eurorregión del Báltico denominada «El proyecto escolar del círculo verde» (*The Green Circle School Project*), el cual comprendía a las escuelas pertenecientes a la Eurorregión y tenía como objetivo la realización de actividades orientadas a concienciar a los escolares en el respeto a la naturaleza (Aranda, 2005).

A ello hay que añadir otras propuestas de intervención que, o bien están siendo objeto de estudio y debate o bien ya están siendo implementadas, tales como la creación de modelos de gobernanza transfronteriza (12), y que desde hace varios lustros se vienen concretando en una variedad de fórmulas e instrumentos reguladores novedosos e imaginativos (Agrupaciones Europeas de Interés Económico, Sociedades Cooperativas Europeas, Comunidades o Grupos de Trabajo o, finalmente, las AECT). Además de la puesta en práctica de un partenariado institucional que hace posible el establecimiento de mecanismos de concertación entre la totalidad de poderes públicos afectados (13), se avanza también hacia la creación de instrumentos innovadores orientados a la articulación, desarrollo y progreso del espacio eurorregional (Euro-Institutos, Observatorios transfronterizos, Centros hospitalarios, etc.). Las iniciativas, en este orden de cosas, se van multiplicando año tras año, pudiéndose contabilizar ya un número elevado de realizaciones. En el caso, por ejemplo, de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo se han constituido un Observatorio Socioeconómico, una Red de Cámaras de Comercio y un Portal Cultural, habiéndose acordado también crear una Eurorregión Universitaria, una EuroBIOregión y un Centro de Investigación e Innovación en Turis-

(12) El concepto de gobernanza hace referencia a un nuevo modelo decisorio, a una transformación en los modos de ejercer el poder político, incorporando y asociando instituciones políticas, actores sociales y organizaciones privadas en los procesos de formulación e implementación de decisiones colectivas. Una nueva y emergente forma de abordar los asuntos públicos, más inclusiva y participativa, menos jerárquica, a través de la negociación, la influencia, el compromiso y el pacto entre los distintos actores interesados, y donde cada uno de los cuales aporta sus habilidades y recursos al conjunto. La aplicación del modelo de gobernanza multinivel a la CTF y a la propia Eurorregión viene demandado por la existencia de una multiplicidad de relaciones y de actores, tanto públicos como privados y pertenecientes a distintos niveles de poder y administración (locales, regionales, nacionales, supranacionales), comprometidos con la gestión del conflicto y la creación de oportunidades en ese nuevo espacio territorial (ROJO SALGADO, 2010).

(13) Es el caso de la Conferencia Eurorregional vasco-aquitana, creada en 2007, e integrada por seis socios a ambos lados de la frontera: el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Guipúzcoa, la Prefectura de los Pirineos Atlánticos, el Departamento de los Pirineos Atlánticos, la región de Aquitania y el Consejo de Cargos Electos de Iparralde. La finalidad principal de esta Conferencia es, precisamente, tratar de organizar la concertación de las diferentes autoridades públicas implicadas a fin de que aporten respuestas operacionales a las cuestiones de interés común (DE CASTRO RUANO, 2010).

mo con sede en Palma de Mallorca. En esta misma Euroregión se proyecta construir el Hospital Transfronterizo de Cerdanya (sería el primero de esta naturaleza en la UE), a fin de poder resolver el problema de atención sanitaria de la Cerdaña francesa y catalana (Etherington, 2008). Uno de los proyectos prioritarios de la Euregio Helsinki-Tallinn es la creación de una *Helsinki-Tallinn Science Twin City*, a fin de fomentar la cooperación entre universidades, parques científicos y tecnológicos y sector privado (Aranda, 2005).

El caso de la Euroregión Galicia y Norte de Portugal es también un ejemplo de eficaz cooperación al haber conseguido importantes resultados, especialmente visibles en la cooperación empresarial, la accesibilidad interna a las regiones a través de nuevas infraestructuras, el enriquecimiento de la herencia cultural común, la mejora de los recursos naturales, la cooperación científica y educativa o la promoción del turismo. Las principales áreas o ejes de intervención en este nuevo espacio eurorregional son las relacionadas con las infraestructuras tanto transfronterizas (cuatro puentes sobre el Miño, plataformas logísticas) como interregionales (una autopista ya en servicio y un tren de alta velocidad en proyecto), la dinamización económica (Fondo capital-riesgo Galicia-Norte de Portugal, Centro de Desarrollo, Cooperación y Servicios Empresariales Transfronterizos, Anuario Estadístico, Atlas de empresas), la investigación y el desarrollo tecnológico (MR Innovación, CTAG/CE11A, Plataforma de desarrollo tecnológico del sector del automóvil, NATURPLAS), los servicios sociales (restauración de aldeas para la reinserción social de menores), el medioambiente (regeneración de cuencas fluviales fronterizas, creación y explotación conjunta del Parque transfronterizo Gêres-Xurés), la cultura, el patrimonio y el turismo (Fortrans), la educación, la formación y el empleo (Centro de Estudios Eurorregionales, Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal, EURES Transfronterizo, FPTRANS, formación transfronteriza de desempleados...), etc. (Cancela, 2008) (14).

(14) Por falta de espacio no es posible ocuparse de otras muchas más experiencias y «logros» transfronterizos, algunos de ellos de especial significado e importancia dentro del contexto teórico que fundamenta esta exposición, como sería el caso de la CTF entre Euskadi y Aquitania, que se remonta a finales de los años 80 del pasado siglo. De entre sus múltiples realizaciones llevadas a cabo destaca el Fondo Euskadi-Aquitania (ha posibilitado la realización de 634 proyectos relacionados con la investigación y la formación, la cultura y el euskera y el contacto entre actores económicos), la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián, el Consorcio Bidasoa-Txingudi (agrupa a los municipios de Irún y Hondarribia por parte española, y a Hendaya por parte francesa), la Plataforma Logística Euskadi-Aquitania (su finalidad es la promoción de las estructuras e infraestructuras del transporte) o la más recientemente

Cabe pensar, además, que estas iniciativas irán 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, sino también a una nueva identidad y realidad social. Y todo ello como consecuencia de la lógica expansiva de las interdependencias y de las solidaridades de hecho que poco a poco se van creando, y como consecuencia también del propio efecto inducido de desbordamiento (*spillover*) (15), generador de una dinámica de integración cada vez mayor,

Puede constatar también, y en este mismo orden de cosas, como la creciente implicación de los distintos actores de un lado y otro de la frontera está favoreciendo la creación de redes y la articulación de plataformas conjuntas que bien pueden constituir el embrión de unos partidos políticos, grupos de interés (sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones de consumidores) o movimientos sociales (de orientación ecologista, feminista, cultural, etc.) 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, policéntrica, multinivel y regida por el paradigma de la gobernanza. En el marco de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal ya se han materializado algunas experiencias integradoras, como es el caso de la creación, en 1995, del Consello Sindical Interrexional Galicia-Norte de Portugal, compuesto por CCOO y UGT, por parte gallega, y por la UGTP y la CGTP, por parte portuguesa (Varela, 2008).

No es posible por falta de espacio ofrecer una información empírica más sistemática y exhaustiva relativa a la evolución de la práctica transfronteriza europea de las últimas décadas. Considero, no obstante, que a efectos de fundamentar la hipótesis aquí planteada es suficiente con este breve relato referido a algunos de los logros y resultados de la CTF, unos logros que empiezan a visualizarse muy especialmente a través de la progresiva consolidación del espacio eurorregional.

te creada Conferencia Eurorregional cuyo objetivo es reforzar la cooperación transfronteriza de proximidad en los territorios culturalmente vascos a ambos lados de la frontera (LETAMENDÍA, 2010).

(15) Recordemos que esta misma idea, aplicada a la construcción europea e inspirada por Jean Monnet, consistía en ir avanzando hacia la federación o unión paso a paso, a partir de sectores puntuales donde la soberanía se pondría en común pero que, por su propia lógica funcional, fueran expandiendo la necesidad de poner en común nuevos sectores. Y a medida que fueran siendo útiles y funcionasen bien estos primeros asuntos puntuales, el efecto demostración llevaría a extender el método comunitario a cada vez más aspectos de la vida económica, social y política. Este efecto, denominado con el término de *spillover* (desbordamiento) por Ernest Haas (1968), constituye una de las aportaciones más sobresalientes de la teoría de la integración europea denominada neofuncionalismo.

IV. CONCLUSIÓN: DE LA (RE)CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO EURORREGIONAL A LA FUTURA REFUNDACIÓN DE EUROPA

Considero que la mejor prueba de este intenso y generalizado proceso de CTF la encontramos tanto en ese elevado número de experiencias materializadas, logros alcanzados, variedad de modelos e instrumentos legales empleados para llevar a cabo dicha cooperación como, sobre todo, en la creación y articulación de la nueva y emergente unidad territorial llamada Eurorregión, la cual expresa y simboliza la culminación de ese proceso ininterrumpido de acercamiento, cooperación e integración. Habiendo cubierto ya la etapa precursora de reencuentro y *familiarización* entre las partes, y habiendo consolidado ya la fase de la cooperación, el siguiente paso permite ir transitando hacia la integración, encarnada en esa unidad territorial llamada genéricamente región transfronteriza (16) o, para el caso europeo, Eurorregión (17). ¿Realmente, eran éstas las previsiones y objetivos de la Comisión Europea, cuando señalaba que la finalidad de la cooperación era, precisamente, «promover una integración más fuerte del territorio de la Unión en todas sus dimensiones»? (18). La impresión que uno tiene es que dichas previsiones están siendo ampliamente superadas por esa tozuda realidad que a diario nos suministra el escenario europeo y que convenimos en denominar «el fenómeno eurorregional».

Concebida inicialmente como unidad de intervención destinataria de los programas económicos llevados a cabo por la UE a comienzos de los 90, la Eurorregión va emergiendo poco a poco como una de las múltiples tipologías del asociacionismo regional o interterritorial, haciendo referencia a un espacio de naturaleza transestatal y transfronterizo, y caracterizado por la contigüidad territorial y por la estrecha cooperación entre las partes. Desde este punto de vista, el surgimiento de la Eurorregión aparece claramente vinculado a la necesidad de crear instituciones estables y específicas para la gestión de la cooperación transfronteriza, asegurando así la continuidad temporal de dichas relaciones. La Comisión Europea, en su Informe de 1991 sobre *Europa 2000*, y para referirse precisamente a estos nuevos espacios emergentes, utilizaba la expresión de «grupos regionales supra-estatales».

(16) La expresión inglesa *Cross-Border Region (CBR)* constituye ya una denominación consolidada dentro de la literatura científico-académica especializada.

(17) Para designar la misma realidad se suelen utilizar, en algunos casos, otros términos como el de *Euregio*, *Euregion*, *Europaregion*, etc.

(18) Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión sobre Política de Cohesión en la que se señalan las directrices estratégicas comunitarias para el período 2007-2013 (COM-2005-0299).

Podemos considerar, y en el marco de un escenario ideal, que la institucionalización de las regiones de frontera constituye la última fase de un proceso que se inicia cuando se activan las relaciones de todo tipo entre los ciudadanos y entidades a ambos lados de la frontera, consiguiendo a continuación consolidar y dar forma a dichas relaciones a través de una cooperación estable y formalizada. Con la creación de la Euroregión se supera la mera etapa de cooperación y se consigue definir e institucionalizar la estructura que va a permitir no sólo administrar la cooperación sino también avanzar hacia la integración y construcción del nuevo espacio transfronterizo. En este sentido, la aparición de la Euroregión supone, a la vez, un cambio y un salto cualitativo respecto a la concepción de las actividades de cooperación, pasando de una actuación sectorial, fragmentada e intermitente o otra de carácter estable, global e integral, y pasando también de una visión y perspectiva a corto o medio plazo a otra donde se contempla el largo plazo, o incluso un horizonte donde ya no se cuestiona el fin de la aventura transfronteriza sino más bien su consolidación e irreversibilidad en el tiempo.

Según la ARFE (19), éstos serían algunos de los rasgos más característicos que se desprenden de esta nueva realidad eurorregional: a) constituyen estructuras estables de cooperación, compuestas por colectividades regionales y locales a uno y otro lado de la frontera nacional; b) tienen sus propios órganos decisorios, disponiendo la mayor parte de una asamblea o consejo, una presidencia, un secretariado y grupos de trabajo por ámbitos temáticos; c) en general constituyen una plataforma para toda clase de relación-cooperación transfronteriza entre ciudadanos, políticos, instituciones, agentes económicos, sociales y culturales; d) los contenidos de la cooperación se definen a partir de los intereses comunes; e) la cooperación se hace tanto a escala vertical (europea, nacional, regional y local) a ambos lados de la frontera, como a escala horizontal más allá de la frontera; f) las decisiones tomadas se aplican a escala nacional, siguiendo las legislaciones y los procedimientos en vigor a cada lado de la frontera, evitando así posibles conflictos de competencias; g) por último, son (las Euroregiones) las grandes beneficiadas de los programas e iniciativas comunitarias, en especial Interreg, en cuya preparación y ejecución participan.

J. Gabbe (2004), y a partir de la observación y el análisis de las experiencias de que se dispone, considera que ya es posible identificar una serie de rasgos distintivos respecto de la Euroregión, tales como que constituyen

(19) Asociación de Regiones Fronterizas de Europa: *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities. New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001.

áreas territoriales compuestas por colectividades regionales y locales que comparten un límite fronterizo, que tienen como objetivo principal impulsar la cooperación transfronteriza, que poseen una identidad diferenciada de la de sus países o Estados respectivos y que disponen de estructuras de carácter permanente y estable, con unos recursos político-administrativos, técnicos y financieros propios, y con mecanismos internos para la toma de decisiones. Para M. Perkmann (2008) se trata de una nueva y singular plataforma y punto de intercambio territorial, capaz de generar nuevos actores (transnacionales), nuevas interdependencias y nuevas oportunidades.

Pese a que se trata todavía de una realidad en construcción, consecuencia a su vez de «un proceso dinámico de invención regional» (Sparke, 2002: 217), todo apunta a que asistimos a la aparición de una nueva unidad y circunscripción territorial delimitada, de ámbito y vocación transfronteriza y transnacional; una región asociativa transfronteriza que lleva aparejada una estructura estable de cooperación estratégica. Una nueva entidad territorial, humana y organizativa, constituida por unidades subnacionales pertenecientes a dos o más Estados, y con pretensión de permanencia y perdurabilidad en el tiempo. La Eurorregión supone la aparición tanto de un espacio funcional y operativo como de una nueva comunidad, a través de la apertura de un proceso de creación de una identidad humana y territorial, transfronteriza y transestatal. Quizás también un espacio social (20) y ciudadano suprafronterizo y transnacional, partícipe y reflejo de esa común ciudadanía europea emergente.

En aquellos espacios transfronterizos caracterizados por compartir unos intereses y similitudes, una historia o un sentimiento común de pertenencia (21), los procesos de cooperación-integración transfronteriza empiezan a percibirse ya como un hecho y una práctica natural y necesaria, totalmente legítima, y por ello mismo inevitable, encaminada a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conduzcan a la construcción (o re-construcción) de un territorio plenamente integrado, dando lugar a lo que en buena lógica

(20) H. LEFEBVRE (1974) considera que el espacio social es producto de la práctica social, y que cada sociedad produce su propio espacio social, reflejando tanto la estructura económica general como el modo de producción de la sociedad que lo produce.

(21) La concurrencia, en determinados contextos geopolíticos continentales, de una serie de similitudes y rasgos compartidos (de índole histórica, geográfica, socio-cultural, etc.) entre territorios fronterizos es lo que lleva a P. SOLDATOS (1990) a hablar de la existencia de *placas geográficas*, las cuales tienen la cualidad de posibilitar y favorecer determinados contactos y relaciones entre entidades subestatales fronterizas. Es el caso, por ejemplo, de América del Norte o del área germánica en Europa, donde las relaciones interregionales e interterritoriales en general cuentan con una sólida tradición.

deberíamos denominar las Eurorregiones históricas o, según el federalismo étnico, las regiones o comunidades naturales (22). En este caso, el desmantelamiento de las fronteras conlleva la recuperación de espacios culturales naturales y la posibilidad de rearticular las relaciones y la cooperación entre territorios social y culturalmente afines, pero políticamente separados. Los procesos de CTF constituyen, en este orden de cosas, esa oportunidad novedosa no sólo para formar una nueva «región» dotada de centralidad en el nuevo espacio europeo, sino también para la (re)construcción de nuevos espacios sociales contiguos, entrelazados, «configurando marcos y espacios de colaboración (económicos, sociales, culturales... o, uniendo todos ellos en un contexto desdramatizado y legitimado democráticamente, *nacionales*) impensables hasta hace un par de décadas» (Filipi, 2007: 240).

Así, pues, y en concordancia con la principal hipótesis sobre la que ha pivotado toda esta exposición, todo parece confirmar que la generalización e intensificación de la CTF (empíricamente demostrable), desencadenante de la puesta en común de todo tipo de actuaciones, está originando la construcción (o re-construcción) de un nuevo espacio funcional y operativo y de unas nuevas unidades o circunscripciones territoriales (las Eurorregiones) de ámbito suprafronterizo y transnacional. Todo ello, favorecido a su vez por esas nuevas estructuras de oportunidad sobrevenidas en las últimas décadas [la globalización, la construcción europea (23), el auge del mesogobierno o la crisis del propio Estado-nación], está conduciendo a la progresiva superación de las fronteras, a la reestructuración y reorganización del territorio a escala europea y, como consecuencia de todo ello y a más largo plazo, puede que incluso a la mismísima refundación de Europa, confirmándose así las previsiones del federalismo étnico.

(22) Algún grado de homogeneidad se puede encontrar, por ejemplo, en las Eurorregiones integradas por territorios pertenecientes a Alemania y Holanda, Alemania y Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega, Irlanda e Irlanda del Norte, Italia y Eslovenia, España y Francia (País Vasco-Aquitania, Cataluña-Languedoc-Rosellón), España y Portugal (Galicia y Norte de Portugal), Francia, Suiza y Alemania, etc.

(23) Ciertamente, es necesario enfatizar en la idea de que la Unión Europea, en cuanto marco supraestatal de integración, en cuanto laboratorio político, en cuanto gran escenario de encuentro, diálogo y negociación, en cuanto modelo de gobernanza multinivel, y en cuanto espacio de tolerancia, respeto a los derechos humanos y capacidad de reconocimiento de nuevos actores emergentes, representa una potente estructura de oportunidad favorable a la proliferación y profundización de estas experiencias de cooperación-integración transfronterizas. Consideramos, en este orden de cosas, la importancia y utilidad que se desprende del concepto de «europeización» a la hora de explicar estos procesos de integración y gobernanza transfronteriza (RADAELLI, 2003).

V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ARANDA, C. (2005): «La cooperació transfronterera a Europa i les euroregions», en *Papers de treball*, Generalitat de Catalunya (Departament d'Economia), núm. 4.
- ARENAS HIDALGO, N. (2008): «Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza», en Pablo A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarbe y Alentejo)*, Atelier, Barcelona, págs. 97-118.
- BELTRÁN, S. (2008): «Puesta a punto de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el ordenamiento español, ¿más fácil y más difícil?», *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 13, págs. 23-38.
- BRUGMANS, H. (1969): *La pensée politique du fédéralisme*, A. W. Sijthoff, Leyden.
- CANCELA, C. (2008): «Una nueva fase en la cooperación transfronteriza Galicia-Norte de Portugal. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial», en C. CANCELA (coord.) *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo, Santiago de Compostela, págs. 155-184.
- CHRISTIANSEN, T. y JORGENSEN, K. E. (2004): «La gobernanza transregional en la nueva Europa», en F. MORATA (Ed.) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 369-394.
- DE CASTRO, J. L. (2010): «Hacia un cambio cualitativo en la multidimensional cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania», en J. L. DE CASTRO, F. LETAMENDÍA y F. MORATA (coords.), *Cooperación transfronteriza comparada: Cataluña, Galicia, País Vasco*, IUEE, Barcelona, págs. 51-66.
- DE CASTRO RUANO, J. L. y UGALDE, A. (2003): *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, IVAP, Oñati.
- DE ROUGEMONT, D. (1977): *Lettre ouverte aux Européens*, Edit. Albin Michel, Paris.
- ETHERINGTON, J. (2008): «El caso de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo», en C. CANCELA (coord.), *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo, Santiago de Compostela, págs. 73-94.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (2008): «Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo», en P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarbe y Alentejo)*, Atelier, Barcelona, págs. 61-76.
- FILIBI, I. (2007): *La Unión Europea como marco de resolución de los conflictos etno-nacionales europeos: un enfoque comparado*, IVAP, Oñati.
- FOUÉRÉ, Y. (1968): *L'Europe aux cent drapeaux*, Presses d'Europe, Paris.
- GABBE, J. (2004): «The Euroregion as a Place for Transfrontier Cooperation Implementation», *Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*, Anno XIII, núms. 3 y 4, págs. 30-52.
- HÉRAUD, G. (1968): *Les principes du fédéralisme et la Fédération européenne*, Presses d'Europe, Niza.
- HÉRAUD, G. (1976): *L'Europe des ethnies*, Presses d'Europe, Niza.
- LEFEBVRE, H. (1974): *La production de l'espace*, Éditions Anthropos, Paris.

- LETAMENDÍA, F. (2010): «La cooperación transfronteriza vasco-aquitana e inter-vasca en una perspectiva comparada», en J. L. DE CASTRO, F. LETAMENDÍA y F. MORATA (coords.), *Cooperación transfronteriza comparada: Cataluña, Galicia, País Vasco*, IUEE, Barcelona, págs. 33-50.
- NEWMAN, D. (2006): «The Lines that Continue to Separate Us: Borders in our “Borderless” World», en *The Progress in Human Geography Lecture, Progress in Human Geography*, núm. 30, vol. 2, págs. 143-161.
- PERKMANN, M. (2008): «Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of EUREGIO Cross Border Region», *Regional Studies*, vol. 41, Issue 2, págs. 253-266.
- RADAELLI, C. (2003): «The Europeanization of Public Policy», en F. FEATHERSTONE y C. RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- RICQ, C. (2006): *Handbook of Transfrontier Cooperation*, University of Geneva, Consiglio d'Europa.
- ROJO SALGADO, A. (2010): «El fenómeno transfronterizo y la otra integración europea», en J. L. DE CASTRO, F. LETAMENDÍA y F. MORATA (coords.), *Cooperación transfronteriza comparada: Cataluña, Galicia, País Vasco*, IUEE, Barcelona, págs. 12-27.
- SALVI, S. (1973): *La nazioni proibite. Guida a dieci colonie interne dell'Europa occidentale*, Vallechi, Florencia.
- SPARKE, M. (2002): «Cascadia and the Geoeconomics of Cross-Border Regionalism», en M. PERKMANN y N.-L. SUM (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Palgrave Macmillan, Houndmills (Hampshire)/New York, págs. 212-237.
- VARELA ÁLVAREZ, E. J. (2008), «Los gobiernos locales ante la globalización. Una propuesta de modelos de redes de acción exterior local», en C. CANCELA (coord.), *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela, Tórculo, págs. 121-155.