

La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa

Argimiro Rojo Salgado *

RESUMEN: Las experiencias de cooperación transfronteriza constituyen una de las principales características de las sociedades actuales. Una serie de acontecimientos sobrevenidos en las últimas décadas, y que están relacionados con las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad actual, han favorecido la generalización e intensificación de dicha cooperación, especialmente activa en el ámbito de la Unión Europea. En este trabajo nos proponemos adentrarnos en la experiencia transfronteriza europea e intentar extraer de la misma algunas consecuencias e impactos relativos principalmente a las nuevas formas de pensar y organizar el territorio.

Clasificación JEL: R58, R59.

Palabras clave: integración europea, cooperación transfronteriza, integración territorial, Eurorregión.

Cross-border cooperation and its consequences: towards the territorial restructuring in Europe

ABSTRACT: One of the main characteristics of societies nowadays is that of experiences of cross-border cooperation. A string of events occurring in recent decades, which are associated with profound changes in today's society, has favoured the spread and intensification of such cooperation especially active in the European Union venue. In this paper we propose to delve into the European cross-border experience and intend to extract from this some of the consequences and impact mainly related to new ways of thinking and organizing the European territory.

JEL Classification: R58, R59.

Keywords: European integration, border cooperation, territorial integration, Euro-region.

* Catedrático de Ciencia Política y Profesor *Jean Monnet* en la Universidad de Vigo, E-mail: rojo@uvigo.es. Teléfono: +34 986 202 876, dirección para correspondencia: Facultad de Ciencias Económicas. C/ Leonardo da Vinci, s/n. Campus Lagoas-Marcosende. 36310, Vigo (Galicia, España).

Recibido: 11 de marzo de 2009 / Aceptado: 10 de noviembre de 2009.

1. Introducción

Es cierto que la cooperación transfronteriza (CTF) no ha alcanzado todavía sus principales objetivos y, además, sigue teniendo en estos momentos serias limitaciones, derivadas principalmente del fuerte protagonismo que siguen desempeñando los Estados, o de las grandes diferencias y asimetrías existentes entre las partes, o también de la propia inercia histórica que continúa alimentando resistencias y celos a un lado y otro de la frontera raya. No obstante, y tras constatar las dificultades que todavía se interponen en estas relaciones, habrá que reconocer que la cooperación transfronteriza constituye ya una de las principales tipificaciones de la era actual. Esta dinámica favorable a la «desfronterización» de los territorios se va a ver beneficiada por las nuevas estructuras de oportunidad sobrevenidas en las últimas décadas, tanto en el escenario europeo como en el resto del mundo, y que están relacionadas con las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad actual: globalización, integración supraestatal, democratización, descentralización política o regionalización en el interior de muchos Estados, crisis de la propia institución estatal, auge del neoliberalismo, supresión del proteccionismo, fin de la guerra fría, etcétera.

En el ámbito europeo el fenómeno de la CTF se va a ver especialmente favorecido por el propio proceso de integración, posiblemente el factor determinante; un proceso que no sólo conlleva la revisión y transformación de la institución estatal, tanto en su aspecto conceptual como en sus funciones y elementos constitutivos (el poder, el territorio, la economía, la ciudadanía...) ¹, sino que representa también esa instancia integradora y supraestatal, esa voluntad y perspectiva de unidad y reencuentro, incompatible con el hecho fronterizo y con la separación e incomunicación de sus pueblos y territorios.

La generalización e intensificación de la CTF nos hace caer en la cuenta de 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 marcadas por el hecho transfronterizo. La macrointegración europea se ve acompañada y complementada, a la vez, por estos otros múltiples casos de microintegración de los espacios transfronterizos e interterritoriales. En consecuencia, la construcción de Europa tiene esta otra connotación relativa al replanteamiento y reformulación de la organización y estructuración interna de todo su territorio, superando (o relativizando) el concepto de Estado así como todas aquellas connotaciones que del mismo se desprenden: soberanía, frontera y división.

Convendría empezar a reflexionar, por tanto, acerca de estos «otros» procesos de integración-reunificación que están teniendo lugar en el escenario europeo en la actualidad, en su significado y en sus consecuencias y alcance. La principal pretensión

¹ Es innegable que el proceso de construcción europea supone la puesta en común de las soberanías estatales preexistentes, por lo que la soberanía absoluta y unitaria resulta incompatible con el nuevo marco legal y político de la Unión. Ningún Estado posee ya el poder absoluto y último sobre sus propios asuntos internos, lo que nos lleva a reconocer «la superación trascendente en Europa occidental del Estado soberano y de la soberanía estatal» (McCormick, 1999: 132).

de este trabajo no es otra que la de suscitar esta cuestión y proponer, al mismo tiempo, algunos elementos de reflexión sobre la misma. Nuestro principal objetivo es adentrarnos en la experiencia y práctica transfronteriza, e intentar extraer de la misma algunas consecuencias e impactos concernientes a las nuevas formas de pensar y organizar el territorio. Según nuestra hipótesis de partida, la CTF empieza a percibirse ya como un proceso natural y necesario, y por ello mismo inevitable, encaminado a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conduzcan a la construcción (o re-construcción) de un territorio integrado (la Eurorregión), dando lugar no sólo a un nuevo espacio funcional y operativo, o a nuevas unidades o circunscripciones territoriales suprafronterizas y supraestatales, sino también a una nueva identidad y realidad social y simbólica. ¿Es ésta la principal consecuencia de la cooperación transfronteriza?

Centraremos nuestro estudio en el caso europeo, y lo haremos básicamente desde la perspectiva y las categorías politológicas, y para ello se ha estructurado este trabajo en tres apartados. El primero describe el proceso de evolución de las relaciones transfronterizas seguido en las últimas décadas en el escenario europeo. El segundo pone de relieve el significado así como los fundamentos y razón de ser de la CTF. El tercero, y último, pretende explorar las consecuencias y alcance de la CTF, planteando en qué medida se está avanzando hacia la superación de las fronteras y la consiguiente reestructuración territorial en el escenario europeo.

2. La experiencia transfronteriza en Europa

Es evidente que las fronteras constituyen esas grandes cicatrices de la historia, y 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, rompiendo y separando, en muchos casos, comunidades humanas y espacios geográficos con profundas similitudes e historia compartida. Como consecuencia de una acción combinada y perseverante de las políticas administrativas, militares y socioeconómicas, las fronteras estatales se van convirtiendo en unas auténticas murallas que separan e incomunican pueblos y territorios, acentuando hasta el paroxismo todo tipo de diferencias. Es el «efecto barrera», una de cuyas principales consecuencias es la de transformar los paisajes fronterizos 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, 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. 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 para ello aquellas estructuras de oportunidad a las que anteriormente se ha hecho referencia.

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 región, como es el caso del Consejo de Oresud, el de Nordkalotten o el de Kvarken. En 1958 se crea la *Euroregio*, 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 (*Euroregio Rhin-Waal*, *Euroregio Rhin-Mosa*, *Región 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 espectacular², afectando cada vez a más territorios y entidades subnacionales, dando lugar al mismo tiempo a la creación de diferentes estructuras organizativas comunes [Consortios, Consejos, Asociaciones, Comunidades de Trabajo, Agrupaciones Europeas de Interés Económico, Sociedades Cooperativas Europeas, Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) o la Agrupación Transeuropea de Cooperación Territorial propuesta recientemente por el Consejo de Europa³] capaces de impulsar y coordinar actuaciones concertadas a un lado y otro de la frontera.

A la intensificación de la CTF ha contribuido de manera decisiva la propia aceleración del proceso de integración europea, y de una manera muy especial las actuaciones de la Comisión, que pronto descubre en este tipo de cooperación un ámbito privilegiado para llevar a cabo las políticas europeas, especialmente las relacionadas con la gestión de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Las iniciativas-programas INTERREG (I, II y III), puestas en marcha a partir de 1990, y concebidas para mitigar el efecto frontera en el seno de la Unión y favorecer el desarrollo integrado de las

² Sólo en la década de los noventa se crean en Europa un total de setenta estructuras de CTF; una cifra que contrasta con las treinta y siete creadas a lo largo de las tres décadas anteriores (Ricq, 2006).

³ El Consejo de Europa ha desempeñado desde sus inicios un papel determinante en todo lo relativo al reconocimiento y potenciación del hecho regional en el ámbito europeo, defendiendo su presencia y participación en las instituciones tanto estatales como europeas. También el Consejo de Europa, y a través principalmente de su órgano consultivo, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, ha sido pionero en la elaboración y difusión de la idea de cooperación transfronteriza, y sigue siendo clave en el momento actual en esa tarea de dinamización e innovación de las formas de cooperación interterritorial.

zonas transfronterizas, han ido poco a poco ampliando su campo de acción así como su dotación financiera, hasta alcanzar cuantiosos recursos⁴. Con las iniciativas INTERREG se pretendía inicialmente preparar a las regiones para la entrada en el mercado único, superando los problemas de desarrollo, fomentando la creación de redes de cooperación y aprovechando, también, las nuevas oportunidades de cooperar con las zonas limítrofes de terceros países fronterizos con la Comunidad. Con posterioridad, estos objetivos han sido ampliamente desbordados⁵.

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 ésta 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, demostrando el desinterés, el recelo, las dificultades estructurales, o también las grandes diferencias y asimetrías existentes en los ámbitos institucionales, competenciales, funcionales y presupuestarios, siendo en muchos casos el único resultado visible de las acciones proyectadas un simple mapa turístico del nuevo espacio transfronterizo. Las estructuras estatales estaban todavía intactas, ya que el proceso de integración europea aún no había producido ese efecto de erosión y desbordamiento del hecho fronterizo.

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 —así como sus impactos negativos— como algo inherente al hecho fronterizo, esto es, a percibir la frontera

⁴ En su edición para el periodo 2000/2006, INTERREG III estaba dotada con 5.180 millones de euros, asignados a cincuenta y tres programas, siendo de destacar la inclusión de la cooperación interregional y transnacional, además de la transfronteriza. Conviene recordar, en todo caso, que la contribución de la Unión Europea a la CTF no pasa únicamente por asumir su cuantiosa financiación económica, sino también por ocuparse de definir estructuras y procedimientos capaces de hacer viable y operativa dicha cooperación.

⁵ La nueva política regional europea, diseñada en el ámbito de la política de cohesión para los próximos siete años, supone un nuevo marco para la CTF. 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 (véase *La politique de cohesión 2007-2013. Commentaires et textes officiels*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2007).

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 poco a poco del concepto tradicional de «frontera-separación» al nuevo concepto de «frontera-reencuentro», donde se vuelven a encontrar y a *familiarizarse* comunidades humanas y territorios. Y es ahí, justamente, donde empiezan a generarse y organizarse estrategias singulares de diálogo e interrelación, desencadenando nuevas sinergias y nuevos procesos de movilización y agregación de intereses.

3. Los fundamentos y significados de la CTF

Dentro del fenómeno general de la cooperación interterritorial, consideramos que este ámbito específico de cooperación transfronteriza reviste un significado e importancia especial, lo que a su vez le otorga una justificación difícilmente cuestionable. En efecto, estas relaciones transfronterizas vienen en esencia motivadas, y también condicionadas, por la proximidad o contigüidad geográfica, por la semejanza de la naturaleza de los problemas comunes y de sus posibles soluciones, y en otros muchos casos también por el hecho de haber compartido una historia, origen de muchas similitudes y de una identidad y un sentimiento común de pertenencia. He aquí los fundamentos y la principal razón de ser de esta cooperación, unos fundamentos que nos llevan a considerar a la CTF como una práctica o acontecimiento natural, necesario y, en consecuencia, inexcusable.

En base a todos estos factores y circunstancias no resulta extraño que los ámbitos de la cooperación obedezcan primordialmente, y al menos en una primera fase, a objetivos predominantemente funcionales, derivados de las condiciones de vecindad, tratando de facilitar el movimiento de personas, productos, recursos, servicios e iniciativas de todo tipo, y afectando principalmente a las actividades relacionadas con el medio ambiente, inmigración, extinción de incendios, protección civil, cultura, educación, sanidad, ocio y deportes, crimen organizado, etc. Indudablemente, tanto el contenido como la razón de ser de estas relaciones le otorgan a este tipo de cooperación un especial significado y también una incontestable legitimidad, ya que como muy pertinentemente señala Dominique Turpin (1987: 309), «sería absurdo que las poblaciones y las colectividades vecinas se viesan obligadas, por el solo hecho de que ellas se han visto separadas por una de esas *cicatrices* de la historia —como es la frontera—, a remitir a sus lejanos gobiernos el arreglo y la solución de sus problemas de vecindad común».

La CTF tiene, además, otra dimensión y significado, lo que contribuye todavía más a reforzar su incuestionable legitimidad y razón de ser: la de constituir una oportunidad favorable para reparar un agravio y una deuda histórica contraída con estos territorios y poblaciones situados a un lado y otro de la frontera raya. Dicho agravio tiene que ver con el proceso de construcción y consolidación de los Estados nacionales, el cual ha supuesto, en muchos casos, la desmembración o separación traumá-

tica de muchos territorios, comunidades nacionales, comarcas o regiones. La idea de frontera, inherente a la propia concepción del Estado *container*, separa y aleja lo socialmente homogéneo y lo geográficamente contiguo, insertándolo en sociedades estatales distintas, sin tener en cuenta para nada criterios de homogeneidad social, cultural, lingüística o histórica.

Como señala Guy Héraud (1968: 32), la historia, que en muchos casos «sólo representa la totalización ciega de conflictos de ambición, de luchas imperialistas, de azares y de injusticias», ha mutilado etnias, ha dislocado los conjuntos lingüísticos y ha impuesto solidaridades y barreras *contra natura*. En consecuencia —prosigue el que fuera profesor de la Universidad de Pau—, «el que mire y observe atentamente a los actuales Estados europeos, pronto constatará que no existe ni uno sólo que no invada, rompa o se apropie grupos y colectividades que no le pertenecen». La misma idea es compartida por T. Christiansen y K. E. Jorgensen (2004: 373), quienes consideran que los procesos de formación del Estado moderno en Europa no fueron siempre procesos de integración, sino todo lo contrario, ya que en muchos casos la construcción estatal, más que unificar territorios, economías y sociedades, los separó aún más, rompiendo, dividiendo y desintegrando esas mismas sociedades, economías, territorios e identidades culturales anteriormente unidas, y aplicando para ello políticas de asimilación o incluso de exterminación. La CTF puede, en este orden de cosas, contribuir al acercamiento, reencuentro e, incluso, integración (re-construcción) de estos territorios y comunidades humanas con un pasado común.

Pero la consecuencia y resultado final de esta alteración de los espacios premodernos no fue sólo la consolidación de las fronteras estatales, y con ello, la división arbitraria del territorio europeo; ha propiciado también la exacerbación de las diferencias entre territorios. En efecto, poco a poco las zonas fronterizas se convierten en «regiones periféricas», con regímenes especiales en muchos casos, y sobre las que recaen todas las consecuencias perniciosas del hecho divisorio y fronterizo; consecuencias que se agravan cuando el espacio fronterizo alcanza, además, la categoría de zona caliente o escenario habilitado para el despliegue de la logística militar-armamentística, alimentada por la dinámica de tensión generada por los Estados. Como consecuencia de todo ello, ha ido surgiendo esa otra connotación negativa inherente al concepto tradicional de frontera, entendida como línea de demarcación y barrera de separación, como franja y espacio de seguridad con función esencialmente protectora y militar, y caracterizada por una situación de marginalidad y olvido respecto del centro político, económico y socio-cultural del país. Las comarcas y regiones fronterizas europeas (y no europeas) se convirtieron, de esta manera, en territorios periféricos deprimidos, desérticos y discriminados, y aquejadas de los mismos problemas de exclusión.

La CTF empieza a ser percibida como un instrumento útil e indispensable para invertir la inercia histórica de alejamiento, marginación y separación, para tender puentes (*bridge-builders*) entre las zonas fronterizas y dar, así, respuesta a múltiples inquietudes y problemas existentes a un lado y otro de la frontera raya. La consolidación e irreversibilidad del proceso de construcción eurorregional se va a ver reforzado, en consecuencia, por la percepción que a un lado y otro de la frontera se está produ-

ciendo respecto de los rendimientos y las ventajas económicas recíprocas inherentes a la cooperación; unas utilidades que los diferentes actores involucrados en el proceso transfronterizo (empresarios, sindicatos, gobiernos locales y regionales) coinciden en identificar sustancialmente con tres expectativas claramente definidas: *a)* reducción de costos de transacción, lo que se consigue compartiendo gastos y optimizando recursos sin comprometer la autonomía de las partes; *b)* superación de economías de escala, acometiendo proyectos conjuntos que exigen unos recursos que desbordan las capacidades de las partes consideradas separadamente; *c)* y gestión de externalidades, identificando oportunidades de cooperar para anticiparse a posibles efectos negativos derivados de la acción llevada a cabo por terceros (Cornago, 2006).

La CTF representa, pues, una estructura de oportunidad capaz de corregir esta situación desfavorable y discriminatoria respecto de estos territorios fronterizos. Este hecho, unido a las otras posibilidades y ventajas atribuidas a la CTF, otorgan a ésta una especial legitimidad y significado, y también una razón de ser incontestable.

4. Las consecuencias de la cooperación transfronteriza

Después de haber constatado la generalización e intensificación de los procesos de cooperación transfronteriza, así como su especial significado y razón de ser, debemos preguntarnos ahora por el alcance y consecuencias de estos procesos. Hemos de preguntarnos si se conformarán estos territorios y poblaciones con la cooperación, en especial aquellos que comparten historia, rasgos e identidades comunes, o si progresarán hacia algún tipo de integración. Hemos de intentar averiguar si es verdad que asistimos al nacimiento de una nueva era, caracterizada por la exigencia de redefinir y reestructurar los grandes espacios geopolíticos, y hemos de plantearnos también, y en relación a nuestro propio ámbito europeo, en qué medida se está avanzando hacia la abolición de las fronteras y la consiguiente reestructuración territorial. ¿Vamos, en definitiva, hacia la refundación de Europa, tal como apuntaban los representantes del federalismo étnico hace unas décadas?

No resulta fácil predecir cuál puede ser el impacto a largo plazo de este proceso de cooperación-integración transfronteriza en marcha. En todo caso, y en mi opinión, considero que estamos ante una cuestión ineludible y necesitada de un amplio y sosegado análisis y debate en el seno de nuestras sociedades.

Está claro que algo se mueve en el escenario de la cooperación transfronteriza. Efectivamente, no se puede negar la realidad, una realidad que nos muestra de manera evidente las grandes transformaciones que se están produciendo en estos nuevos escenarios, de tal manera que allí donde había unos territorios y unas poblaciones separadas y desconectadas entre sí, está surgiendo un nuevo espacio vertebrado, dotado de amplias redes de cooperación y definido por la densidad de iniciativas comunes de orden social, económico, cultural, educativo, institucional, político, etc. Estas iniciativas, no está de más subrayarlo, como consecuencia de la lógica expansiva de las interdependencias y de las solidaridades de hecho que poco a poco se van creando, y del propio efecto inducido de desbordamiento (*spillover*) generador de

una dinámica de integración cada vez mayor, 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 suprafronterizas y supraestatales, sino también a una nueva identidad y realidad social y simbólica. Es más, en aquellos espacios transfronterizos caracterizados por compartir unos intereses y similitudes, una historia o un sentimiento común de pertenencia⁶, la CTF empieza a percibirse ya como un proceso natural y necesario, absolutamente legítimo, y por ello mismo inevitable, encaminado a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conduzcan a la construcción (o re-construcción) de un territorio plenamente integrado, dando lugar a lo que en buena lógica deberíamos empezar a denominar las Eurorregiones históricas⁷.

La creciente implicación de los distintos actores de un lado y otro de la frontera están favoreciendo la creación de redes y la articulación de plataformas conjuntas que bien pueden constituir el embrión de unos partidos políticos, grupos de interés (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, multinivel y policéntrica. A ello habría que añadir también otras propuestas de intervención que ya están siendo objeto de estudio y debate, tales como la creación e implementación de modelos de gobernanza transfronteriza (Morata, 1999), la puesta en práctica de un partenariado institucional que permita el establecimiento de mecanismos de concertación entre la totalidad de poderes públicos afectados, o la creación de instrumentos innovadores orientados a la articulación y desarrollo del espacio eurorregional (Euro-Institutos, Observatorios transfronterizos, Centros hospitalarios, etc.)⁸.

En otras palabras, y en concordancia con el principal enunciado de este trabajo, ya no parece tan desatinado preguntarse hasta qué punto la generalización e intensificación de la cooperación-integración transfronteriza, junto con los procesos simultáneos de la globalización, la construcción europea, el auge del mesogobierno y la crisis del propio Estado-nación, pueden conducir a la progresiva superación de las fronteras y a la posterior reorganización del territorio a escala europea.

⁶ La existencia, 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 Soldatos (1989), a hablar de la existencia de *placas geográficas*, las cuales posibilitan y favorecen 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.

⁷ 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, etcétera.

⁸ En el caso de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo se ha constituido, por ejemplo, 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 Turismo con sede en Palma de Mallorca (véase Etherington, 2008).

¿Significa todo esto que avanzamos, y por la vía de la cooperación-integración transfronteriza, hacia la refundación de Europa? ¿Y siendo esto cierto, no supondrá todo ello la creación de nuevas fronteras, con la consiguiente apertura de un nuevo proceso de división y fragmentación continental? Consideramos, y con todas las cautelas que el caso aconseja, que no se trata en modo alguno de iniciar un nuevo proceso de fragmentación y división de nuestros territorios, ni de crear unas nuevas fronteras en suelo europeo. Ha de evitarse, en este sentido, cualquier planteamiento simplista o reduccionista empeñado en asociar estos nuevos procesos de integración transfronteriza con un nuevo medievalismo y una nueva fragmentación de territorios y sociedades, augurando incluso una Europa futura más dividida y atomizada que en épocas anteriores. Admitamos, eso sí, que tanto en Europa como en otras áreas del planeta⁹ la naturaleza y concreción de las fronteras está sometida a una profunda revisión, y que el concepto de frontera tradicional, sinónimo de división, separación e incomunicación, está siendo desmantelado por la vía de los hechos y de la propia regulación jurídico-política tendencialmente supraestatal y global.

La construcción de las regiones transfronterizas, más que originar la creación de una nueva frontera en el sentido tradicional, supone la aparición de circunscripciones identificativas de nuevos espacios; unos espacios que lejos de convertirse en compartimentos estancos e incomunicados, constituirán realidades abiertas, interdependientes e interrelacionadas respecto de las otras realidades territoriales existentes (locales, regionales, estatales, supraestatales). Se trata, más bien, de construir tanto un espacio funcional y operativo como una nueva realidad social a través de la apertura de un proceso de reinvenición de una nueva identidad territorial, transfronteriza y transestatal; un territorio transnacional (Taulelle y Vayssière, 2003); una nueva y singular plataforma territorial capaz de generar nuevos actores (transnacionales), nuevas interdependencias y nuevas oportunidades.

Habiendo cubierto ya esa etapa precursora de reencuentro y *familiarización* entre las partes, y habiendo consolidado ya la fase de la cooperación, el siguiente paso consistiría en ir transitando hacia la integración, encarnada en esta nueva y emergente unidad territorial llamada genéricamente región transfronteriza¹⁰ o, para el caso europeo, Euroregión. Ella constituye ya una de las múltiples tipologías del asociacionismo regional o interterritorial, «una unidad territorial compuesta de unidades subnacionales contiguas de dos o más Estados-nación» (Perkmann y Sum, 2002: 3). En suma, y pese a que se trata todavía de una realidad en construcción, consecuencia a su vez de

⁹ Lejos de caer en la tentación eurocentrista —harto frecuente— hemos de reconocer que, si bien el fenómeno de la CTF constituye una de las características más destacables del actual escenario europeo, estas experiencias también se están produciendo en otras regiones del mundo, como es el caso de Asia (*Japan Sea Regionalism*; *(Re)Making of Greater China*), América del Norte (*Cascadia*; *Arizona-Sonora*; *San Diego-Tijuana*) o África (*Maputo Corridor*). No obstante, debe advertirse también de las diferencias existentes entre unas experiencias y otras, ya que en los casos no europeos se comprueba, por ejemplo, que la frontera sigue siendo todavía mucho más «dura», impermeable y vigilada (el concepto de «*persisting border*» frente al de «*open border*»), a la vez que las iniciativas de cooperación siguen viniendo principalmente de los gobiernos centrales (Perkmann y Sum, 2002).

¹⁰ La expresión inglesa «*Cross-Border Region*» constituye ya una denominación consolidada dentro de la literatura científico-académica especializada.

«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.

5. Consideraciones finales

Probablemente el surgimiento de la Euroregión, consecuencia natural del perseverante proceso de cooperación transfronteriza, constituya una manifestación más del nuevo orden mundial y del nuevo espíritu político de la globalización. La región transfronteriza sería el reflejo y consecuencia de esas nuevas realidades que tipifican al nuevo siglo, tales como la erosión y desbordamiento de la institución estatal, la eliminación de fronteras, la integración supraestatal, el libre mercado, la cooperación regional e interterritorial o la transferencia instantánea tanto de la información como del dinero y la tecnología. Una serie de acontecimientos parecen estar indicando que estamos entrando en la era de la región¹¹, sobre todo por lo que concierne al tratamiento de la economía y del medioambiente, lo cual no quiere decir que los Estados no sigan desempeñando un papel prominente en otros importantes asuntos. Al Estado le corresponde en las actuales circunstancias adaptarse a los nuevos contextos y realidades, lo que le obliga a iniciar un proceso de redefinición y redimensionamiento, aceptando además compartir poder e influencia con otros actores emergentes, tanto los de dimensión supraestatal como los de dimensión subnacional.

La aparición de la Euroregión nos va a obligar, en cualquier caso, a reajustar nuestras imágenes a las nuevas formas de organización territorial y a replantear nuestra forma de pensar el territorio, así como su organización política y social. Su progresiva institucionalización, que conlleva tanto la construcción de estructuras de gobernanza como la formulación de un nuevo discurso, nos conduce ineludiblemente a la emergencia de una nueva realidad objetiva e integrante de una Europa y de un mundo cada vez más complejo, plural, policéntrico, interdependiente y sometido a un proceso incesante de cambio y reestructuración.

Si el objetivo principal de este texto/ensayo era explorar algunas de las consecuencias e impactos producidos por la práctica de la cooperación transfronteriza en Europa, y en lo tocante principalmente a la reestructuración del territorio, hemos de constatar que los resultados alcanzados nos permiten identificar una nueva y emergente realidad territorial, transfronteriza y transestatal (representada esencialmente en la Euroregión), un espacio funcional y operativo, así como una nueva y singular plataforma territorial capaz de generar nuevos actores, nuevas interdependencias y nuevas oportunidades. Y todo ello en concordancia con las grandes transformaciones experimentadas por las sociedades actuales.

¹¹ Diversos autores, como es el caso de Sparke (2002), vienen refiriéndose insistentemente a la emergencia de un nuevo orden regional, a un proceso de transición desde la geopolítica a la geoeconomía, desde el Estado-nación a la Región-Estado, argumentando que «*the global currents are already lifting the regions into prominence*» (p. 223).

6. Referencias bibliográficas

- Boira, J. V. (2004): *Les euroregions*, Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga, Valencia.
- Cornago, N. (2006): «Un acercamiento al concepto de Euroregión», en Letamendía, F. (coord.), *Acción colectiva hegoalde-iparralde*, Fundamentos, Madrid, 33-52.
- Christiansen, T., y Jorgensen, K. E. (2004): «La gobernanza transregional en la nueva Europa», en Morata, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 369-394.
- Etherington, J. (2008): «El caso de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo», en Cancela, C. (coord.), *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo, Santiago de Compostela, 73-94.
- Fernández Sánchez, P. A. (2008): «Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo», en Fernández Sánchez, P. A. (dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarbe y Alentejo)*, Atelier, Barcelona, 61-76.
- 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, 30-52.
- García-Durán, P. et al. (2009): «La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, 121-150.
- Héraud, G. (1968): *Les principes du fédéralisme et la Fédération européenne*, Presses d'Europe, Niza.
- Keating, M. (2003): «The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe», en Brenner, N. et al. (eds.), *State/Space: a Reader*, Blackwell, London, 256-277.
- McCormick, N. (1999): *Questioning sovereignty. Law, state and nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford.
- Morata, F. (1999): «Crisis del Estado y gobernanza cooperativa territorial», en Letamendía, F. (coord.), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Fundamentos, Madrid.
- Perkmann, M., y Sum, N.-L. (2002): «Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourse and Governance», en Perkmann y Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Palgrave Macmillan, Houndmills (Hampshire)/New York, 3-25.
- Perkmann, M. (2007): «Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of EUREGIO Cross Border Region», *Regional Studies*, vol. 41, Issue 2, 253-266.
- Ricq, C. (2006): *Handbook of Transfrontier Cooperation*, University of Geneva, Consiglio d'Europa.
- Rojo Salgado, A. (2006): «El auge de la acción exterior de las regiones y la intensificación de la cooperación transfronteriza: ¿hacia la refundación de Europa?», en Domínguez, L. (dir.), *Europa e a Cooperaçao Transfronteira*, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Vigo/Porto, 33-54.
- Soldatos, P. (1989): *Le Système Institutionnel et politique des Communautés Européennes dans un monde en mutation: théorie et pratique*, Bruylant, Bruxelles.
- Sparke, M. (2002): «Cascadia and the Geoeconomics of Cross-Border Regionalism», en Perkmann, M., y Sum, N.-L. (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Palgrave Macmillan, Houndmills (Hampshire)/New York, 212-237.
- Taulelle, F., y Vayssièrre, B. (2003): «Le sud-ouest européen: un espace transnational en formation», en Bitsch, M.-T. (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruylant, Bruselas, 301-322.
- Turpin, D. (1987): *La Région*, Economica, Paris.