

LAS EURORREGIONES COMO MOTORES DE LA REFUNDACIÓN EUROPEA: UNA APROXIMACIÓN POLITOLÓGICA

Argimiro Rojo Salgado¹

Enrique José Varela Álvarez²

Resumen

La cooperación transfronteriza (CTF) 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 CTF a la integración transfronteriza? ¿Y cuál será el alcance de esa integración? ¿Se cumplirán las previsiones del federalismo étnico, cuando refiriéndose al escenario europeo, pronosticaba la superación de las fronteras y la refundación del viejo continente?

Palabras clave

Integración europea, europeización, cooperación transfronteriza, eurorregión, federalismo étnico, refundación UE.

Abstract

Cross-border cooperation (CBC) 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 CBC 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?

Keywords

European integration, European, cross-Euroregion, ethnic federalism, recasting EU.

1. Introducción

Constituye ya un tópico el afirmar que las fronteras se conforman como esas grandes cicatrices que la historia ha ido dejando por doquier sobre la faz de la Tierra. 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 recientes³), rompiendo y separando, en muchos casos, comunidades humanas y espacios geográficos con profundas similitudes e historia compartida.

Conforme a la concepción westfaliana del Estado-nación, la frontera se basa en la idea de separación; separación de lo geográficamente contiguo insertándolo en sociedades estatales distintas, ignorando muchas veces criterios de homogeneidad social, cultural o lingüística. Poco a poco, y 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 espacios 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 frontera, en cuanto línea divisoria, y en cuanto factor de separación es consustancial con la propia idea y proyecto estatal. El nacimiento de éste, así como su proceso de construcción histórica, conduce inexorablemente a la separación y segmentación de territorios y poblaciones; del mismo modo, el principio de la soberanía territorial, sobre la que los Estados fundamentan su legitimidad y poder, es inconcebible sin la existencia de un límite o demarcación geográfica precisa, reflejada en una cartografía empeñada en resaltar siempre y principalmente dicha separación. Como señala B. Anderson (1991: 173), guerra a guerra, tratado a tratado, triangulación a triangulación, se fue procediendo a la alianza del mapa y el poder, un mapa que anticipó la realidad espacial, y no viceversa. En otras palabras, un mapa era un modelo *para* (y no un modelo *de*) lo que se proponía representar, “convirtiéndose en un instrumento útil para concretar proyecciones sobre la superficie de la tierra”.

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 en cada caso las coyunturas favorables existentes.

En Europa, y tras finalizar la II Guerra Mundial, van a ser los representantes de muchas áreas fronterizas los que empiecen a poner en práctica una serie de iniciativas 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 los principales impulsores de los procesos de cooperación transfronteriza (CTF), originando así una especie de cooperación espontánea desde “abajo” (enfoque *bottom-up*), siendo el principal objetivo de aquellas iniciativas 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. Dichas experiencias constituyen una de las principales tipificaciones de nuestras sociedades, habiendo alcanzado ya un alto nivel de difusión y aceptación, pudiendo afirmar que no existen actualmente entidades locales o regionales de frontera –tanto internas como externas- que no dispongan de algún tipo de modalidad de cooperación transfronteriza (Perkmann, 2007).

La generalización e intensificación de la CTF (Ricq, 2006) 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, y en las que la fuerte implicación de los ciudadanos constituye uno de sus rasgos característicos. 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, en el

que no renunciamos a la intuición ni tampoco a algún tipo de hallazgo conceptual relacionado con el devenir de esta realidad observada.

Nuestro principal objetivo es adentrarnos en la práctica transfronteriza, identificar algunas de aquellas causas o factores desencadenantes de la misma e intentar, finalmente, extraer de dicha experiencia algunas consecuencias e impactos concernientes a las nuevas formas de pensar y organizar el territorio. Según nuestra hipótesis de partida, tanto la CTF como el surgimiento de la Euroregión empiezan a percibirse ya como un proceso natural y necesario, portador de un sustancial valor añadido, que se ve además beneficiado por las nuevas estructuras de oportunidad sobrevenidas en las últimas décadas y que muy probablemente van a persistir en el tiempo (regionalización de los Estados, integración europea, globalización...); un proceso que va encaminado a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conduzcan a la construcción (o re-construcción) de un territorio integrado (la Euroregión), 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. Queremos plantear una cuestión clave referida al alcance de la CTF y que puede formularse 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?⁴

Si bien desde otras disciplinas (geografía, economía, sociología) este tema ya viene siendo objeto de atención desde hace varios lustros⁵, para la ciencia política y la ciencia de la administración, en cambio, se trata de un tema de estudio novedoso y emergente y, por ello, menos conocido y explorado, con un bagaje de conocimiento escaso y fragmentado y no siempre científico desde el punto de vista metodológico, existiendo una porción importante del mismo que es meramente descriptivo y centrado en el estudio de casos y experiencias concretas. Contando con estas limitaciones, y centrando nuestra investigación en el caso europeo, abordaremos esta temática desde la perspectiva y las categorías básicamente politológicas (apoyándonos, por ejemplo, en los conceptos de europeización y gobernanza, crisis del Estado y en la propia teoría federal, tanto en su versión hamiltoniana como en su versión integral o global), y aplicando una metodología basada principalmente en la revisión y análisis tanto de la

bibliografía como de las experiencias existentes más relevantes, y sin renunciar tampoco a la propia intuición.

Sobre la base de estos supuestos y planteamientos, se ha estructurado este trabajo en dos apartados. El primero hace referencia a los factores desencadenantes de la cooperación transfronteriza, con especial referencia a la estructura de oportunidad que representa la Unión Europea. El segundo pretende explorar las consecuencias y alcance del hecho eurorregional, identificando esas realizaciones y signos que, en su conjunto, prueban y confirman esa hipótesis de partida, esto es, el avance hacia la superación de las fronteras y la consiguiente reestructuración territorial y cartográfica del escenario europeo.

2. Las estructuras de oportunidad favorables a la cooperación transfronteriza

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 están relacionadas con las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad actual (globalización, integración supraestatal, democratización⁶, descentralización política o regionalización en el interior de muchos Estados⁷, crisis de la propia institución estatal, auge del neoliberalismo, supresión del proteccionismo, derrumbe del bloque soviético, fin de la guerra fría, etc.)⁸.

Markus Perkmann y Ngai-Ling Sum (2002), hacen referencia a tres procesos interrelacionados que han incidido significativamente, y de manera general, en el fenómeno que nos ocupa. Dichos procesos serían, en primer lugar, la globalización, caracterizada por poner en entredicho la tradicional capacidad de los Estados para asegurar por sí solos la gobernabilidad de las sociedades actuales; relacionado con lo anterior estaría, en segundo lugar, el progresivo vaciamiento del poder del Estado, como consecuencia de las múltiples y simultáneas transferencias de competencias, tanto hacia arriba (el nivel supraestatal) como hacia abajo (el nivel subestatal) y hacia fuera (representado, por ejemplo, por el llamado tercer sector); el tercer proceso estaría representado por la expansión espectacular experimentada por el sistema capitalista a nivel global, y como consecuencia principalmente del colapso de los regímenes socialistas.

Considerando, por ejemplo, el caso de España se puede comprobar como tanto el proceso de democratización como el de descentralización política, iniciados simultáneamente a partir de 1978, van a favorecer una potente y generalizada movilización regional-autonómica, teniendo como una de sus principales manifestaciones el rápido despliegue y proyección exterior de las Comunidades Autónomas, del que la CTF constituye una muestra bien significativa. Las regiones ya no sólo constituyen un actor fundamental dentro del espacio socio-económico y político de sus respectivos Estados, sino también y de manera creciente dentro del propio espacio europeo e internacional, en el que empiezan a competir y a hacerse cada vez más visibles.

La práctica de la CTF, cuyos principales protagonistas son las entidades locales y regionales dotadas ahora de un mayor grado de autogobierno, se va a nutrir, pues, y va a verse favorecida por estas experiencias descentralizadoras llevadas a cabo en el interior de los Estados. Tras emerger como actores relevantes tanto en el nuevo escenario nacional como internacional, y en su intento de encontrar su acomodo en un mundo cada vez más interdependiente, abierto y globalizado, las regiones y los municipios tratan de establecer redes en forma de asociaciones y alianzas estratégicas entre sí, a fin de elevar sus niveles de competitividad, beneficiarse de la innovación tecnológica, aprovechar complementariedades y localización geográfica, acceder a mercados y fuentes de inversión, etc. La contigüidad geográfica transfronteriza constituye, en este sentido, una gran oportunidad.

2.1. La Unión Europea como principal estructura de oportunidad

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 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...)⁹. En este proceso (inacabado) de integración, tanto la soberanía como la territorialidad se están redefiniendo y reinventado, de tal manera que cada vez quedan menos áreas de la política estatal que no estén sometidas de alguna manera a la influencia de la autoridad de la Unión; una Unión que se va consolidando como una comunidad política tendencialmente federal, y formada por Estados que van

dejando de ser soberanos, y donde las relaciones entre las partes estará regida por el principio de subsidiariedad y cooperación.

En una fase de la historia en la que se está construyendo un espacio mundial, la UE constituye un nuevo espacio social en construcción, en el que la naturaleza misma del Estado se está transformando, lo que implica también consecuencias para el binomio Estado-nación; dos términos que probablemente deban disociarse y redefinirse cada uno de ellos más exactamente, y por separado, y de acuerdo con las dinámicas y realidades cambiantes de nuestras sociedades actuales. Es en este nuevo marco europeo de superación y redefinición del Estado-nación, en este nuevo modelo político que articula la complejidad y la diversidad, donde han de encuadrarse (y resolverse también) estos otros procesos simultáneos de cooperación e integración transfronteriza.

La Unión Europea representa 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. De hecho, será esa Europa en construcción, su innovador sistema político de soberanía compartida, su apuesta por el pluralismo, la gobernanza multinivel y la multilateralidad, la que propicie e impulse estos procesos de “desfronterización” y reencuentro a través de programas e iniciativas encaminadas a potenciar la cooperación transfronteriza e interterritorial en todas sus manifestaciones y ámbitos (enfoque *top-down*), destacando en este orden de cosas las iniciativas provenientes tanto de la Comisión como de la Eurocámara¹⁰.

Las actuaciones de la Comisión pueden calificarse de decisivas, en este sentido. Es ella la 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. Con las iniciativas-programas INTERREG (I, II y III), puestas en marcha a partir de 1990, se pretendía inicialmente preparar a las regiones para la entrada en el mercado único, ayudándolas en sus esfuerzos para superar los problemas de desarrollo y de reconversión de sus economías, 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 Comunidad¹¹. Con posterioridad, estos objetivos han sido ampliamente desbordados, tal como queda

reflejado en la política regional europea vigente (2007-2013), lo que supone un renovado marco para la CTF¹².

La Unión Europea, en cuanto marco supraestatal de integración, representa una poderosa estructura de oportunidad favorable a la proliferación de estas experiencias de cooperación-integración transfronterizas, y no sólo por los ingentes recursos financieros, humanos y de todo tipo dedicados a tal fin. La UE constituye también el marco idóneo para favorecer estos procesos de integración transfronteriza en otro sentido, esto es, en cuanto “politeya” y foro donde se hace política con mayúscula; en cuanto proceso abierto y lleno de posibilidades y propuestas alternativas; en cuanto auténtico laboratorio político donde tienen lugar los grandes debates y se experimentan nuevos modelos de gobernabilidad de las sociedades; en cuanto gran escenario de encuentro, diálogo y negociación entre una variedad de actores representativos de una sociedad plural y compleja; en cuanto modelo de gobernanza multinivel abierto a la innovación institucional como respuesta a un contexto socioeconómico y político en mutación; en cuanto espacio de tolerancia, respeto a los derechos humanos y capacidad de reconocimiento de nuevos actores emergentes¹³; en fin, en cuanto *vehículo federal* entre ese conjunto de pueblos y territorios que conforman la realidad europea.

En este contexto explicativo, y relacionado con la idea anterior, también resulta de gran utilidad el concepto de “europeización”, al brindarnos un marco teórico que nos permite identificar y definir los diferentes impactos producidos por el proceso (y modelo) de integración europea en las políticas nacionales y subnacionales (Morata, 2007), incluyendo a la propia experiencia transfronteriza. De manera general, el concepto de europeización hace referencia a todo un conjunto de procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas (formales e informales), procedimientos, paradigmas de *policy*, estilos y formas de hacer las cosas, valores y normas compartidas, todo lo cual es definido y practicado inicialmente en el ámbito o nivel de la Unión, para ser posteriormente incorporado y practicado en los niveles estatales y subestatales (Radaelli, 2003). Conforme a este enfoque y concepto, el modelo de gobernanza europea acaba influyendo e impregnando las otras estructuras y procesos políticos que están teniendo lugar en suelo europeo, tanto a nivel estatal como subestatal y, para el caso que nos ocupa, también a nivel transfronterizo.

En el marco de estas condiciones estructurales favorables al surgimiento y consolidación de los procesos de CTF en el ámbito europeo, debe destacarse también la fuerte incidencia que han tenido otros acontecimientos o hitos históricos sobrevenidos en las últimas décadas, como el colapso del bloque soviético y el fin de la guerra fría (de la que Europa fue la región del planeta más afectada) o la propia caída del muro de Berlín, y sin olvidarnos tampoco de las realizaciones e impulsos provenientes de otras instancias como el Consejo de Europa o la propia OSCE. Respecto del Consejo de Europa, organismo internacional de ámbito europeo creado en Londres en 1949, es justo destacar cómo desde sus inicios ha desempeñado un papel muy destacado en todo lo relativo al reconocimiento y potenciación del hecho regional en el ámbito europeo, defendiendo la presencia y participación de las regiones tanto en las instituciones estatales como europeas. Pero, además, 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 (concebida como un instrumento para generar desarrollo y pacificación en los territorios europeos), y sigue siendo clave en el momento actual en esa tarea de dinamización e innovación de las formas de cooperación interterritorial.¹⁴

En otros casos la intensificación de esta CTF viene motivada por razones históricas y también políticas, esto es, cuando dicha cooperación tiene lugar entre territorios fronterizos que comparten rasgos culturales e históricos comunes, y cuando dichos territorios, además, pueden alimentar en mayor o menor medida el objetivo de reconstruir de alguna manera una identidad y una unidad perdida en el pasado.

3. La consolidación del espacio euro regional y sus consecuencias: ¿de la reestructuración territorial a la refundación de Europa?

Después de haber constatado la generalización e intensificación de los procesos de cooperación-integración transfronteriza, así como su hondo significado y valor añadido, y tras considerar también que las estructuras de oportunidad que favorecen estos procesos van a perdurar en el tiempo, debemos preguntarnos ahora por el alcance y consecuencias de estos procesos. Hemos de plantearnos si se conformarán estos territorios y poblaciones con el grado actual de cooperación-integración, en especial aquellos que compartieron historia, rasgos e identidades comunes, o si progresarán hacia algún tipo de integración mayor. 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 que 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?¹⁵

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 nuestra opinión, consideramos 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 CTF. 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 vertebrado¹⁶, 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, y 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*)¹⁷, 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, 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 pertenencia¹⁸, estos procesos empiezan a percibirse ya como un hecho y una práctica natural y necesaria, absolutamente 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 deberíamos empezar a denominar las Euroregiones históricas.¹⁹ 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 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, superpuestos, “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).

La creciente implicación de los distintos actores de un lado y otro de la frontera irá 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 próximo²⁰, y destinados a representar y defender los intereses específicos de la realidad eurorregional en el marco de una Europa plural, multinivel y regida por el paradigma de la gobernanza

A ello habría que añadir también 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, y que desde hace varios lustros se vienen concretando en una variedad de fórmulas e instrumentos reguladores novedosos e imaginativos, tales como Consorcios, Consejos, Asociaciones, Comunidades de Trabajo, Agrupaciones Europeas de Interés Económico, Sociedades Cooperativas Europeas y, por último las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). Así mismo, se contempla la puesta en práctica de un patnariado institucional que permita el establecimiento de mecanismos de concertación entre la totalidad de poderes públicos afectados, la creación de eurociudades y eurodistritos en el marco de la Eurorregión, o la creación de instrumentos innovadores orientados a la articulación y desarrollo del espacio eurorregional (Euro-Institutos, Observatorios transfronterizos, Centros hospitalarios, etc.).²¹

Conscientes, además, de la importancia que tiene acortar distancias y favorecer la comunicación y el intercambio transfronterizo, las Eurorregiones están llevando a cabo

grandes iniciativas en el ámbito de las infraestructuras y el transporte²², consiguiendo así la apertura de amplios corredores transnacionales económicos y comerciales. Digna de mención es también la importancia que la estrategia eurorregional otorga a las políticas medioambientales y de desarrollo sostenible, acometiendo en este ámbito actuaciones de gran interés²³.

Se puede hablar ya, y tras la constatación de los datos empíricos suministrados por la realidad, de auténticas estrategias de ámbito eurorregional que son ya operativas en el campo de las infraestructuras, las comunicaciones, el medioambiente, la cultura, la educación, la investigación, la sanidad, la asistencia social, la gobernanza,²⁴ etc., y cuyo principal objetivo es dar solución a los problemas concretos y favorecer la cohesión y el progreso económico y social de las poblaciones afectadas²⁵.

En concordancia con la principal hipótesis sobre la que ha girado toda esta exposición, todo parece confirmar que la consolidación del espacio eurorregional está conduciendo a la progresiva superación de las fronteras, a la reorganización del territorio a escala europea y, como consecuencia de todo ello y a más largo plazo, a la mismísima refundación de Europa, con su correspondiente cartografía plasmada en un nuevo mapa territorial.

Habrá, en este orden de cosas, que estar muy atentos a los signos de los nuevos tiempos, y en todo caso no desviarnos de la cuestión fundamental: en qué medida el fenómeno transfronterizo constituye una demanda de la sociedad y responde a las necesidades expresadas por la ciudadanía, y en qué medida puede contribuir también a su bienestar general y a la propia mejora de la calidad democrática local.²⁶ Hemos de estar preparados para poder contribuir a la máxima clarificación cognoscitiva del fenómeno que nos ocupa, tanto en su dimensión explicativa como prescriptiva, y sin descartar tampoco la pretensión prospectiva. Éste ha sido, precisamente, el propósito de este trabajo.

Bibliografía

- Anderson, B. (1991). *Imagined Communities*, London & New York: Verso.
- Burgess, M. (2000). *Federalism and European Union: The building of Europe, 1950-2000*, London & New York: Routledge.
- Aranda, C. (2005). “La cooperació transfronterera a Europa i les euroregions”, en *Papers de treball*, Generalitat de Catalunya (Departament d’Economia i Finances), Nº 4.
- Christiansen, T. y Jorgensen, K.E. (2004). “La gobernanza transregional en la nueva Europa”, en F. Morata (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 369-394.
- Duchacek, I. (1990). “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International relations”, en Michelmann y Soldatos (Eds.). *Federalism and International Relations. The role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press-Oxford.
- Etherington, J. (2008). “El caso de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo”, en C. CANCELA (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo, pp. 73-94.
- Filibi, I. (2007). *La Unión Europea como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*, Oñati: IVAP.
- Gabbe, J. (2004). “The Euroregion as a Place for Transfrontier Cooperation Implementation”, en *Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*, Anno XIII, núms. 3 y 4: 30-52.
- Hass, E. B. (1968). *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Jessop, B. (2002). “The Political Economy of Scale ”, en M. PERKMANN y N-L. SUM (Eds.). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Houndmills (Hampshire)/New York: Palgrave Macmillan, pp. 25-50.
- Keating, M. (2003). “The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe”, en N. BRENNER *et al.* (Eds.). *State/Space: a Reader*, London: Blackwell, pp. 256-277.
- McCormick, N. (1999). *Questioning sovereignty. Law, state and nation in the European Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press.
- Morata, F. (2007). “El proceso de Europeización y España”, en F. Morata y G. Mateo (Eds.). *España en Europa. Europa en España*, Barcelona: CIDOB-IUEE y Bellaterra.
- 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: 143-161.

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*, Houndmills (Hampshire)/New York: Palgrave Macmillan, pp. 3-25.

Perkmann, M. (2007). "Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of EUREGIO Cross Border Region", en *Regional Studies*, Vol. 41, Issue 2: 253-266.

Radaelli, C. (2003). "The Europeanization of Public Policy", en F. Featherstone y C. Radaelli (Eds.). *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

Ricq, C. (2006). *Handbook of Transfrontier Cooperation*, Consiglio d'Europa: University of Geneva.

Rio, J.A., Rojo, A. Sa, T. y Varela, E. (2006). *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Rojo Salgado, A. (1992). *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Santiago de Compostela: Fundación Galicia-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 L. Domínguez (Dir.). *Europa e a Cooperaçao Transfronteiriça*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 33-54.

¹ Catedrático de Ciencia Política y Profesor *Jean Monnet* en la Universidad de Vigo. Correo electrónico: rojo@uvigo.es

² Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Vigo. Correo electrónico: evalvarez@uvigo.es

³ Las múltiples fronteras políticas del continente europeo no han dejado de modificarse a lo largo de su densa historia, ahora bien, es en el siglo XX cuando estos cambios son más numerosos y espectaculares; un escueto repaso a la evolución de la cartografía política de esta época produce verdadero vértigo. Dos guerras mundiales, la desintegración del imperio austro-húngaro, la expansión de la Alemania nazi, la formación y posterior colapso de la Unión Soviética, o la desintegración de la antigua Yugoslavia, explican sobradamente este frenesí fronterizo.

⁴ Pregunta ya planteada en reflexiones anteriores (Rojo Salgado, 2006: 33-54).

⁵ Es a partir principalmente de los años 80 del pasado siglo cuando se observa un progresivo interés por el tema, reflejado en el creciente número tanto de centros de investigación existentes (desde la *Association for Bordelands Studies* en Canadá, pasando por el *Trans-border Institute* de la Universidad de San Diego en California, hasta el *Geopolitical and International Boundaries Research Centre* en Londres o el *Nijmegen Centre for Border Research* en Holanda), así como en un importante número de autores interesados en estudiar el fenómeno fronterizo, entre los que destacan Perkmann y Sum (2002, 2007), Gabbe (2004) o Newman (2006), que constituyen ya una inexcusable referencia respecto de esta temática.

⁶ En el caso europeo destacaríamos, en primer lugar, los procesos de democratización en la Europa del sur (Portugal, España, Grecia) y, posteriormente, los otros procesos democráticos experimentados en la Europa central, oriental y balcánica como consecuencia de la caída de la Unión Soviética y Yugoslavia, y la posterior disolución de los regímenes comunistas.

⁷ Entre las experiencias europeas más recientes de Estados regionalizados políticamente, bien sea total o parcialmente, hemos de señalar a Italia, Bélgica (transitando en poco tiempo de la regionalización a la federalización), España, Portugal o Reino Unido (A. Rojo Salgado, 1992). Como señala Keating (2003), a partir principalmente de los años 60 del pasado siglo los Estados europeos van a empezar a tomar en serio a sus regiones, considerándolas actores indispensables en el proceso general de modernización de la sociedades y atribuyéndoles, en consecuencia, importantes facultades de autogobierno.

⁸ Jessop (2002: 37), tras constatar que de alguna manera las relaciones transfronterizas han existido siempre, considera, no obstante, que es en las últimas décadas cuando aquéllas experimentan un auge espectacular, dando lugar al surgimiento de las regiones transfronterizas. El mismo autor consigue identificar nueve factores o razones que explicarían dicho fenómeno, tales como la reacción frente a otros procesos de construcción regional o supranacional, la necesidad de creación de nuevos espacios económicos funcionales, la necesidad de rehabilitar espacios económicos históricamente potentes aprovechando el fin de la guerra fría y la caída del Telón de Acero, o como parte de un proyecto de construcción nacional “transfronteriza” en Estados multinacionales.

⁹ 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).

¹⁰ Sin dejar de reconocer el mérito indiscutible de la Comisión, no sería justo ignorar la contribución de la Eurocámara, tanto a la causa regional en general como a la relacionada específicamente con la CTF. Así lo prueban, por ejemplo, la *Resolución sobre el Reforzamiento de la Cooperación Transfronteriza*, adoptada el 13 de abril de 1984, o la tan comentada *Carta Comunitaria de la Regionalización*, de 19 de diciembre de 1988.

¹¹ Precisamente en el año 1994 se va a crear el programa PHARE CBC, cuyo principal objetivo era fomentar la cooperación entre las regiones de los países miembros de la Unión Europea y las de los países candidatos pertenecientes a la Europa central y oriental. Sólo en el periodo 1994-1999 se van a beneficiar de este programa unas quince fronteras estatales. A través de esta cooperación se pretendía acelerar la convergencia económica de los países candidatos, preparándolos al mismo tiempo para su futura participación en las iniciativas INTERREG.

¹² 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 (ver *La politique de cohésion 2007-2013. Commentaires et textes officiels*, Luxemburgo, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2007).

¹³ Esta capacidad demostrada por la UE para el progresivo reconocimiento de nuevos sujetos emergentes (regiones, eurorregiones, minorías, actores de la sociedad civil, ONGs...) pone de manifiesto su clara e inequívoca vocación plural e integradora, lo que le lleva por otra parte a adoptar un modelo de gobernanza multinivel en el que se posibilita la inclusión y participación de todos estos actores.

¹⁴ No deberíamos tampoco olvidar que la contribución a la idea y a la praxis de la CTF ha contado también con el asociacionismo regional europeo (ARE, ARFE, CdR), el cual ha visto siempre en dicha cooperación el principal instrumento para el desarrollo económico y social tanto de las fronteras internas como externas de la Unión Europea.

¹⁵ La idea central de esta propuesta es la construcción de una Europa federal, de la cual formarían parte, no los actuales Estados-naciones, 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 regiones naturales. 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 y división *contra natura* de las comunidades y territorios históricos.

¹⁶ La creciente proliferación de mapas identificativos de la nueva realidad eurorregional constituye, ciertamente, una prueba más de que algo nuevo y significativo está sucediendo en estos escenarios transfronterizos.

¹⁷ 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 *spill over* (desbordamiento) por Ernest Haas (1968), constituye una de las aportaciones más sobresalientes de la teoría de la integración europea denominada neofuncionalismo.

¹⁸ 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 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Las iniciativas se van multiplicando año tras año, pudiéndose contabilizar ya un número elevado en el momento actual. En el caso, por ejemplo, de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo se ha 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 Turismo con sede en Palma de Mallorca. En esta misma Eurorregión 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.

²² Es el caso, por ejemplo, del puente Oresund en la Eurorregión Öresundskommitten (integrada por las regiones fronterizas de Dinamarca y Suecia), y que ha conseguido unir las ciudades de Copenhague y Malmo; o el proyectado AVE Vigo-Oporto en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

²³ Sirva de muestra la iniciativa llevada 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 (C. Aranda, 2005).

²⁴ Sobre el gran reto de los nuevos marcos del gobierno, la participación y la representación en Europa, conviene releer los textos de Christiansen y Jorgensen (2004: 369-394), o de Rio, Rojo, Sa y Varela (2006).

²⁵ Fuera del escenario europeo también existen experiencias de esta misma naturaleza, como las que están teniendo lugar, por ejemplo, en Asia (*Japan Sea Regionalism; (Re)Making of Greater China*), América del Norte (*Cascadia; Arizona-Sonora; San Diego-Tijuana, Texas-Noroeste de México*) o África (*Maputo*

Corridor). En el caso de la región transfronteriza de Sonora-Arizona, y tras aprobarse el proyecto VEDERSA (Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona) en 1993, y en el que se incluían siete objetivos generales, los logros conseguidos al cabo de poco más de diez años se concretan, entre otros, en el establecimiento de oficinas de representación a ambos lados de la frontera, en la creación de un Centro de Desarrollo Turístico Regional y de un Instituto de Educación, en la constitución de un Clúster Transfronterizo de Servicios de Salud, en la realización de misiones, acuerdos y seminarios para aprovechar los beneficios del corredor Canamex, etc.

²⁶ No se olvide que esta exigencia básica de conectar siempre con el interés y la demanda de las partes interesadas era también uno de los axiomas básicos que inspiraban el método comunitario de J. Monnet, el gran arquitecto de la construcción europea: “la gente sólo acepta el cambio cuando se enfrenta con la necesidad, y sólo reconoce la necesidad cuando están en una crisis” (Burgess, 2000: 34).