

BORRANDO RAYAS: COOPERACIÓN TERRITORIAL, SOBERANÍA Y CONSTRUCCIÓN EUROPEA (1948-1980)*

LUIS DOMÍNGUEZ CASTRO

Universidade de Vigo

RESUMEN: *El proceso de construcción europea, controlado por los Estados-Nación, ha generado dinámicas supranacionales de cesión de soberanía de esos propios Estados. La frontera, uno de los símbolos más perceptibles de la soberanía nacional, ha sido superada en términos físicos y económicos, aunque no jurídicos, gracias a la creación de la unión aduanera, primero, y del mercado único después. En este ámbito de la superación de fronteras, los actores locales y regionales han jugado un papel destacado, a través de la cooperación territorial y transfronteriza. Utilizando fuentes bibliográficas y fuentes documentales procedentes, básicamente, del European Navigator se analizan los orígenes de las primeras estructuras de cooperación, situadas en las riberas del Rbin, en Frisia y en los países nórdicos. Quiénes fueron sus actores, cuáles sus motivaciones, sus objetivos, sus características, su europeización, el papel de los Estados-Nación. La conclusión final nos lleva a sostener que, siendo cierta la constitución de nuevos espacios transnacionales, los objetivos que persiguen estas estructuras están más cerca del desarrollo económico local que de factores identitarios que cuestionen las soberanías nacionales existentes.*

PALABRAS CLAVE: Cooperación territorial. Cooperación transfronteriza. Eurorregión. Soberanía nacional. Construcción europea. Actores regionales y locales.

ERASING LINES: TERRITORIAL COOPERATION, SOVEREIGNTY AND EUROPEAN CONSTRUCTION (1948-1980)

Luis Domínguez Castro es profesor titular de Historia Contemporánea en la Universidade de Vigo. Dirección para correspondencia: Campus de Vigo (Facultade de Filoloxía e Tradución), Pavillón A, desp. n.º 47. Correo electrónico: domínguez@uvigo.es.

* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto «A Cooperación formal e informal na Eurorexión Galicia-Norte de Portugal (1930-2010): fundamentos, estruturas e perspectivas de futuro (10SEC3020 13PR.IP. Luis Domínguez Castro)

ABSTRACT: *The process of European integration, controlled by nation-states, has generated supranational dynamics affecting the sovereignty of the states themselves. The border, one of the most visible symbols of national sovereignty, has been overcome in physical and economic —though not legal— terms. This was achieved first, by the creation of the customs union and later by the single market. In this area of overcoming boundaries, local and regional actors have played a leading role through territorial and cross-border cooperation. Using bibliographical and documentary sources, mainly from the European Navigator, this study analyzes the origins of the early cooperation structures located on the bank of the Rhine, in Frisia and in the Nordic countries. We specifically focus on who these actors were, what their motivations, goals and characteristics were, their Europeanization and the role of the nation-states. The conclusion reached leads us to argue that, if in fact new transnational spaces are established, the objectives of these structures have more to do with local economic development than with identity factors that challenge existing national sovereignty.*

KEY WORDS: Territorial Cooperation. Cross-border cooperation. Euroregion. National sovereignty. European Construction. Local and regional actors.

Frontera y soberanía son conceptos interconectados en la historia europea desde los tiempos de Westfalia. En general, se percibieron como elementos de diferenciación y, por lo tanto, de aislamiento, de cierre de filas, de protección, de barrera; lejos de la imagen de horizonte, de reto a conquistar de la frontera americana posterior. El Estado westfaliano dio paso a los Estados-Nación, el mercantilismo proteccionista al capitalismo de los mercados nacionales. Frontera y soberanía se convirtieron en atributos esenciales del Estado-Nación. El proceso de construcción europea irrumpe como idea extraña a esos conceptos y la cooperación territorial también. Suelen establecerse tres Europas a lo largo de este proceso. La Europa de los Estados, o de las patrias como preferiría De Gaulle, que pilotan la aventura comunitaria desde sus orígenes hasta finales de los años setenta, siendo los gobiernos los actores centrales con el consenso permisivo de la opinión pública y el papel marginal de los actores subestatales. La Europa de las regiones, que irrumpe con fuerza en los años ochenta, reclamando un protagonismo acorde con el paralelo proceso de descentralización política que estaban viviendo muchos de los Estados europeos y con la benevolencia de la Comisión Delors, impaciente por recuperar parte del terreno perdido desde el Compromiso de Luxemburgo. La Europa de los ciudadanos, con el cambio de siglo, que hacen oír su voz discrepante en los referendos y su silencio ensordecedor en los procesos electorales al Parlamento Europeo. Nuestro objetivo es adentrarnos en los primeros tiempos de la cooperación transfronteriza en Europa, justo cuando los Estados-Nación tienen la hegemonía y los poderes regionales y locales pretenden abrirse camino lentamente. Una interrogante debe ser despejada ¿Son la acción exterior de los poderes locales y regionales y la consolidación de la integración europea amenazas para la soberanía nacional?

LA SEGUNDA POSTGUERRA Y LOS ESTADOS-NACIÓN

La Segunda Guerra Mundial no fue sólo tiempo de conflicto bélico en Europa, de guerra civil y nacionalismos exacerbados; fue también tiempo para que viejos y nuevos idealistas, la mayoría federalistas, lanzaran propuestas para una nueva Europa¹. En el destierro de la isla de Ventotene, en agosto de 1941, los militantes antifascistas Altiero Spinelli y Ernesto Rossi² lanzaron al mundo un manifiesto en favor de la unidad europea; en esa declaración se contiene un duro ataque a los Estados-Nación emergidos de las revoluciones liberales y del romanticismo del siglo XIX. Un poco más tarde, el 7 de julio de 1944, en Ginebra, representantes de diferentes movimientos de la resistencia anticomunista hacen pública la Declaración de las Resistencias Europeas. La experiencia vital de dos guerras civiles europeas lleva a los reunidos a considerar inviable el mantenimiento de la paz, el bien más preciado, sin alterar el modelo de organización política que los Estados-Nación representan. Su alternativa pasa por constituir los Estados Unidos y Federales de Europa, superando las fronteras interiores, salvaguardando las instituciones democráticas, reconstruyendo la economía y suprimiendo los monopolios y las autarquías nacionales. En otras palabras, es necesario superar el dogma de la soberanía absoluta de los Estados y la impermeabilidad de sus fronteras políticas³. Terminada la guerra, entre los días 15 y 22 de septiembre de 1946, los federalistas suizos y holandeses, sobre todo, se reúnen en una localidad próxima a Lucerna (Suiza), y aprueban el Programa de Hertenstein que se manifiesta a favor de una Unión Europea bajo la

¹ En realidad, las propuestas de una nueva organización de Europa, superadora de los Estados-Nación soberanos, ya habían tenido un buen bautismo práctico en la oferta del gobierno de Churchill de crear una Unión franco-británica en los últimos días del gobierno Reynaud. La Unión tendría ciudadanía común, órganos comunes de defensa, política exterior, financiera y económica también comunes. Se trataba de una oferta con marcado acento instrumental: animar a Francia a seguir en la guerra, que fue rechazada por el gabinete Reynaud en su última sesión del 16 de junio sin tan siquiera ser sometida a debate. CHURCHILL, Winston, *La Segunda Guerra Mundial*, Madrid, La esfera de los libros, 2009 [1959], págs. 354-355. No obstante, esta propuesta recibió el apoyo de un editorial de The Times (1 de julio de 1940), titulado "The New Europe", en el que se afirmaba que la concepción de pequeñas unidades nacionales, insuficientes para jugar un papel en el concierto internacional, pero disfrutando de las prerrogativas y responsabilidades de la soberanía había quedado obsoleta por las formas de la guerra moderna; para preservar la libertad y el autogobierno de Europa se imponían nuevas fórmulas organizativas que permitiesen crear nuevos lazos sin romper los viejos, sin entusiasmarse con la idea de federación pero tampoco descartándola. La reproducción facsímil del editorial puede verse en: <http://www.federalunion.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/19400701thetimes.pdf> (consultado el 6 de marzo de 2011).

² SPINELLI, Altiero y ROSSI, Ernesto, *Le Manifeste de Ventotene*, Roma, Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa (AICCE); Centro italiano di Formazione europea (CIFE); Movimento federalista europeo (MFE), Provincia di Latina, 1981, págs. 27-51.

³ Puede verse el texto completo de la declaración en CENTRE D'ACTION POUR LA FEDERATION EUROPEENNE (dir.), *L'Europe de demain*, Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1945, págs. 70-75; también en www.ena.lu (consultado el 30 de marzo de 2010).

fórmula de unión regional, al amparo del artículo 52 de la Carta de San Francisco, a la que cada país transferiría parte de su soberanía en materia económica, política y militar como mejor medio para preservar la integridad territorial de cada país y su carácter propio⁴. En efecto, la Europa que emerge de la Segunda Guerra Mundial, además de dividida en dos bloques, lo hace con unos Estados-Nación cuestionados. Alemania pierde su condición de tal y queda organizada en cuatro zonas de ocupación. Italia, que se había unificado en torno a la casa de Saboya y con la monarquía como elemento vertebrador, renace como una república tras el correspondiente referendo. Bélgica, otro Estado-Nación creado en torno a una casa real, asiste a la abdicación de Leopoldo II, quien se había negado a seguir a su gobierno al exilio londinense y había preferido quedarse en Laeken con el ocupante nazi. Francia reescribe a toda velocidad su reciente pasado de colaboración, llena las calles de París con los nombres de los resistentes caídos y se encomienda al general De Gaulle como pilar sobre el que asentar su lugar como potencia vencedora y librarse de la amenaza de ser administrada por el AMGOT⁵. Grecia se debate en una guerra civil que servirá como pistoletazo de salida para la Guerra Fría. En el otro lado, los países «liberados» por el Ejército Rojo pierden su soberanía y asisten a una pérdida de su condición (Estonia, Letonia, Lituania), o a una alteración muy significativa de sus fronteras anteriores (Polonia, Rumania) y, en casi todos los casos, a desplazamientos importantes de población que dieron como resultado una Europa de Estados nacionales más étnicamente homogénea que nunca⁶. La Guerra Fría actuó como factor estabilizador de estos Estados-Nación, especialmente en el bloque occidental en donde se hacía necesario contestar la estrategia «patriótica» que ponen en juego los partidos comunistas respectivos frente al neoimperialismo norteamericano. La Guerra Fría acabó con los sueños federalistas de una Europa unida según sus postulados pero, al mismo tiempo, aceleró el proceso de construcción europea tal y como hoy lo conocemos⁷. Se pasó de

⁴ Esta reunión está considerada como la cita auroral de la Unión de Federalistas Europeos (UEF) que se funda en París, en diciembre de ese mismo año de 1947. El texto completo del programa puede verse en <http://www.federalunion.org.uk/archives/hertenstein.html> (consultado el 28 de mayo de 2010). Sobre el papel jugado por las diplomacias norteamericana y británica, FORNER MUÑOZ, Salvador, *Comprender Europa. Claves de la integración europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pág. 61.

⁵ El Allied Military Government for Occupied Territories se constituyó en Charlottesville (Virginia), en el verano de 1944, y fue una de las principales preocupaciones de De Gaulle, en sus primeras semanas de gobierno, ante su posible entrada en acción para contrarrestar un potencial levantamiento comunista en París. BEEVOR, Antony y COOPER, Artemis, *París. Después de la liberación: 1944-1949*, Barcelona, Crítica, 2003, págs. 27, 34.

⁶ JUDT, Tony, *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006, pág. 55.

⁷ Resultan ilustrativas las palabras pronunciadas por A. Spinelli en el transcurso del primer Congreso de la UEF, celebrado en Montreux el 27 de agosto de 1947, tachando de antidemocráticos a todos los grupos que trabajaban por restablecer y conservar los Estados-Nación soberanos, les llama, textualmente: «sepultureros de la libertad civil y del bienestar». Puede verse el

la instalación rápida de una Europa unida bajo una constitución federal, a unir Europa paso a paso según el modelo funcionalista de Jean Monnet y Robert Schuman, bajo los auspicios del Departamento de Estado norteamericano.

SOBERANÍA NACIONAL E INTEGRACIÓN EUROPEA

El futuro de los Estados-Nación y, por ende, el de sus fronteras y del concepto de soberanía ha dado lugar a una rica literatura muy ligada al proceso de construcción europea, con autores que entienden esta como una forma de consolidación de aquellos y otros que, por el contrario, sostienen que la integración europea se hace sacrificando la soberanía de los Estados-Nación⁸. En efecto, un primer grupo de analistas considera el proceso de construcción europea como resultado y causa eficiente, al mismo tiempo, de la falta de adaptación de los viejos Estados-Nación a las nuevas realidades del presente. En este grupo nos encontraríamos a los clásicos federalistas de la guerra y la posguerra y a los modernos defensores del *multilevel governance*. Entre los primeros, cobraba fuerza la idea de que el Estado-Nación centralizado tenía que ser reemplazado por un sistema de federalismo interno descentralizado y con autogobierno regional o provincial. Es más, personalidades como L. Blum o L. Einaudi sostenían que un poder supranacional era el único con capacidad para mantener la paz y el orden económico mundial⁹; no obstante, las potencias vencedoras optaron por «restaurar la forma nacional de vida»¹⁰ y con ello los gobiernos nacionales. Por otra parte, al mismo tiempo que se discutían planes sobre la unidad de Europa, se estaban construyendo los Estados de Bienestar que caracterizarían al modelo social europeo y, sin duda, el papel de los Estados, a través de su burocracia administrativa, resultó decisivo para su éxito¹¹, al tiempo que constituyó, a nuestro modo de ver, uno de los factores de legitimación más importantes de los Estados-Nación restablecidos en Europa Occidental. No obstante, en los

texto completo de su discurso en: <http://www.federalunion.org.uk/archives/spinelli.shtml> (consultado el 28 de mayo de 2010).

⁸ MORENO JUSTE, Antonio, «La idea de Europa: balance de un siglo», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 21 (1999), págs. 176-177, introduce una tercera variante con aquellos autores que entienden que el proceso de integración europea tiene vida propia y tiende, inevitablemente, a formas supranacionales de gobierno que superan las decisiones e intereses nacionales en una nueva versión del *spill over* de los neofuncionalistas (el propio Moreno cita a Schmitter en este grupo).

⁹ LIPGENS, Walter (ed.), *Documents on the History of European Integration*, vol. I: «Continental Plans for European Union 1939-1945», Berlín y Nueva York, De Gruyter, 1985, págs. 17 y 19.

¹⁰ *Ibidem*, pág. 29.

¹¹ Evidentemente, resulta difícil calibrar jerarquías entre los responsables últimos de la implantación del Welfare State, es decir: la burocracia administrativa, las ideologías, la movilización de grupos sociales o el trabajo doméstico no remunerado de la mujer. BALDWIN, Peter, *La política de solidaridad social: bases sociales del Estado de Bienestar europeo, 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, págs. 71-87.

últimos tiempos ha crecido una corriente historiográfica que retoma algunas de las ideas del católico y federalista Lippens, sin caer en sus apriorismos —señalan ellos—, recuperando la importancia central de una sociedad política transnacional formada por redes, formales e informales, de partidos políticos, grupos de interés, académicos, periodistas y otros actores que encuentran, en el nuevo espacio supranacional, un mejor escenario para hacer avanzar sus ideas y sus intereses materiales¹². Es decir, reivindican el papel jugado por el Movimiento Europeo, entre otros agentes, en el proceso de integración europea en sus primeros tiempos junto con los Estados-Nación.

Por lo que se refiere a los defensores del *multilevel governance*¹³ sin duda sus orígenes académicos se relacionan con el proceso de construcción europea y más concretamente con la entrada en vigor de los Tratados del Acta Única (1987) y Maastricht (1993) en un contexto de confrontación desigual entre dos modelos de capitalismo: el neoliberalismo y el capitalismo regulado socialdemócrata. El proyecto neoliberal quiere más mercado y fragmentación política de las decisiones en los Estados-Nación mientras que el proyecto de capitalismo regulado apuesta también por más mercado pero con mayor institucionalización de las políticas comunitarias, incluyendo las reguladores, es decir, más mercado y más Europa. Hooghe y Marks¹⁴, los padres teóricos del concepto, sostienen que los procesos de toma de decisiones basados en el método Monnet de acuerdos tecnocráticos se transforman en acuerdos políticos tras la crisis del escaño vacío provocada por Ch. De Gaulle en 1965; esta politización va evolucionando desde unos procesos de toma de decisiones controlados por una élite a otros mucho más participativos con numerosos grupos de interés implicados y actuando en red. Por fin, el Acta Única supone la institucionalización de un doble desplazamiento del proceso de toma de decisiones desde los Estados nacionales hacia el mercado y las instituciones comunitarias. Uno de los instrumentos decisivos que el Acta Única pone en marcha para este desplazamiento es la política de cohesión que cuestiona la gobernación estadocéntrica por tres vías: las instituciones europeas fijan las reglas generales y coordinan, las autoridades subnacionales participan en la toma de decisiones y las tres partes se encuentran en una relación de dependencia mutua más que jerárquica¹⁵. En sínte-

¹² KAISER, Wolfram, LEUCHT, Brigitte y RASMUSSEN, Morten (eds.), *The History of the European Union. Origins of a trans-and supranational polity 1950-72*, Nueva York y Londres, Routledge, 2009, pág. 4.

¹³ Una buena aproximación a los teóricos de esta corriente interpretativa del funcionamiento institucional de la UE puede verse en MARISCAL, Nicolás, *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003, págs. 277-306.

¹⁴ HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary, «Una *politeya* en formación: pugnas sobre la integración europea», en: LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, págs. 14-15.

¹⁵ HOOGHE, Liesbet, «La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo», en: LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pág. 205. El concepto de *multilevel governance*,

sis, los Estados-Nación serían demasiado pequeños para resolver los grandes problemas (defensa, finanzas, comercio) o demasiado grandes para resolver los problemas cotidianos (sanidad, educación, inclusión social) siguiendo el *model sandwich* acuñado por Eisner. Sin embargo, el pretendido declive de los Estados-Nación es matizado por los propios partidarios del *multilevel governance* que están de acuerdo en considerar que aquellos siguen siendo los actores políticos más influyentes en el proceso de toma de decisiones de la UE¹⁶.

Frente a los que suponen que el proceso de construcción europea es resultado y/o causa de la pérdida de soberanía de los Estados, están los defensores de la tesis contraria. En realidad, la integración europea demuestra la adecuación del Estado-Nación como modelo de gobierno. Así, Milward¹⁷ sostiene que la construcción europea, lejos de suponer el principio del fin de la soberanía de los Estados representa el rescate de los Estados-Nación europeos del colapso económico y político posterior a la Segunda Guerra Mundial, gracias a la renuncia de una parte no sensible de soberanía con el objeto de garantizar beneficios materiales para amplias capas sociales mediante la integración en estructuras internacionales —en este caso, las Comunidades Europeas—, ejecutando así políticas nacionales que de otra manera hubiesen sido demasiado gravosas en términos económicos y sociales. Moravcsik¹⁸, la principal figura teórica del intergubernamentalismo liberal, sostiene que la integración europea es un proceso que se explica por la sucesiva toma de decisiones racionales de los Estados-

nacido en el ámbito de la ciencia política, ha tomado carta de naturaleza en las ciencias jurídicas a través del concepto de *Verfassungsverbund* acuñado por Ingolf Pernice. En efecto, el pluralismo constitucional defiende que en la Unión Europea existe un sistema jurídico unitario pero de base múltiple: Unión, Estados y entidades políticas subestatales. NÚÑEZ POBLETE, Manuel, «Una introducción al constitucionalismo postmoderno y al pluralismo constitucional», en: PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos y ROJO SALGADO, Argimiro (coords.), *Multiconstitucionalismo e Multigobierno. Estados e Regiões na União Europeia*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2005, págs. 39-41.

¹⁶ LLAMAZARES, Iván y MARKS, Gary, «Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea», en: LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pág. 164. Por otra parte, el informe Sapir es uno de los documentos que más crítico se ha mostrado con la participación de los niveles regionales en las políticas de cohesión, defendiendo explícitamente que estas políticas deben buscar la convergencia entre la ciudadanía y los Estados, no entre las regiones. Por ello, para su eficiencia las unidades territoriales de medida deben ser los Estados y no las regiones. SAPIR, André, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, 2003, pág. 149. Puede verse el informe completo en <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf> (consultado el 16 de abril de 2010).

¹⁷ MILWARD, Alan S., LYNCH, Frances M.B., ROMERO, Federico, RANIERI, Ruggero y SØRENSEN, Vibeke, *The Frontier of National Sovereignty. History and theory 1945-1992*, Nueva York y Londres, Routledge, 1993, págs. 182-186.

¹⁸ MORAVCSIK, Andrew, *The Choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Londres, UCL Press, 1998, págs. 18-69.

Nación en un marco definido por tres estadios: en primer lugar, se produce en cada país un proceso de formación de preferencias nacionales, condicionadas por elementos domésticos y geoestratégicos; en segundo lugar, se procede a la fase de negociaciones interestatales para tratar de armonizar esas preferencias nacionales guiados por la búsqueda de eficiencia y distribución de las ganancias, etapa en la que se hace notar el peso relativo de cada nación; por último, los Estados deciden el grado de delegación de soberanía y nivel de institucionalización que se requiere para llevar a cabo lo acordado¹⁹. Es, por lo tanto, la obtención de resultados particulares de cada Estado-Nación y no factores tecnocráticos o ideológicos los que explican la integración europea²⁰. Reforzando esta línea de pensamiento teórico, el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 oficializó el llamado Método Abierto de Coordinación (OMC, *Open Method of Coordination*) como alternativa al clásico Método Comunitario, es decir, una vía para que las decisiones pasen de ser obligaciones formales a acuerdos políticos, mucho más flexibles y menos comprometidos, destacando el papel central del *benchmarking*, la diseminación de buenas prácticas, el aprendizaje y control mutuos²¹. El OMC tuvo sus precedentes en el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento (1996) o la Estrategia Europea de Empleo (1998) y siguiendo sus directrices se han aprobado documentos tan importantes como las Estrategias de Lisboa (2000) y Gotteborg (2001) o se prepara, ahora, la Estrategia Europa 2020.

COOPERACIÓN TERRITORIAL E INTEGRACIÓN EUROPEA

Como hemos señalado, el presente trabajo pretende contribuir a este debate colocando su foco de atención en el papel jugado por otros actores, más allá de los Estados-Nación, en el proceso de construcción europea. Más concretamente, el papel jugado por las regiones y los municipios a través de la cooperación territorial. Desde la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa la cohesión territorial ha tomado carta de naturaleza en el

¹⁹ Una crítica muy contundente e interesante, desde el ámbito de la historiografía, a las tesis de Andrew Moravcsik la realizan LIESHOUT, Robert S., SEGERS, Mathieu L.L. y VLEUTEN, Johanna María van der, «De Gaulle, Moravcsik, and *The Choice for Europe*. Soft Sources, Weak Evidence», *Journal of Cold War Studies*, 6, 4 (2004), págs. 89-139. Estos autores señalan el excesivo predominio de una interpretación mono-causal del proceso de integración europea basada en evidencias empíricas muy selectivas y una metodología defectuosa.

²⁰ Un ejemplo práctico excelente de esta teoría, no recogido por Andrew Moravcsik en su obra, lo encontramos en la negociación de las perspectivas financieras plurianuales. En ellas, cada Estado pretende recibir, en forma de ingresos, tanta parte como sea posible de sus contribuciones al presupuesto comunitario (teoría del justo retorno), sin preocuparse de la viabilidad financiera de las políticas comunitarias y de sus objetivos.

²¹ FALUDI, Andreas, «El Método Abierto de Coordinación en planificación territorial a escala de la Unión Europea», en: FARINOS, Joaquín y ROMERO, Joan (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Valencia, Universitat de València, 2007, págs. 78-80.

derecho originario comunitario junto con, las ya veteranas, cohesión económica y social. En efecto, la noción de cohesión territorial irrumpe con fuerza en la terminología comunitaria gracias a su inclusión en el *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*²².

Se utiliza este concepto, en ese documento y en los posteriores emanados de la Comisión Europea, para resaltar el desigual desarrollo espacial del territorio, poniendo de manifiesto la concentración de población y actividad económica en el área central de la UE. Recurriendo a las metáforas frutícolas, se pretende ir desde la banana azul al racimo de uvas policéntrico gracias a los fondos estructurales, especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y a la cooperación territorial. Se trataría de hacer posible el principio de que nadie sufra discriminación sea cual sea el lugar donde viva o trabaje dentro de la UE, apostando, pues, por una territorialización del modelo social europeo²³. Las políticas de cohesión son, hoy en día, uno de los escenarios principales de la confrontación dialéctica entre la Comisión y los Estados-Nación; sin duda, estas políticas han permitido a la Comisión alimentar una clientela entre los perceptores de fondos estructurales, especialmente las regiones y los poderes locales, gracias a la apuesta por implicar a distintos actores, además de los gobiernos nacionales, en la planificación y gestión de la cohesión desde la etapa de Delors²⁴. La cohesión y la cooperación territorial forman parte central de los debates en el seno de la UE actual. Pero ¿cómo fueron surgiendo las primeras iniciativas en este terreno, quiénes fueron sus protagonistas y con qué finalidad se fueron poniendo en marcha?

Cooperar e integrar son dos caras de una misma moneda: la construcción de la unidad europea. Sin embargo, no son la misma cosa. Cuando hablamos de integrar hablamos de ceder soberanía desde el principio, hablamos de procedimientos de toma de decisión por mayorías, hablamos de procesos con un elevado grado de institucionalización y de compromiso de las partes. Por el contrario, cooperar supone preservar las soberanías nacionales al máximo, supone el empleo de la unanimidad en la toma de decisiones, supone una débil institucionalización y un compromiso menor. Es obvio que el camino hacia la unidad se recorre antes desde la integración pero también lo es que se trata, como en el ejemplo de las comunidades europeas, de un camino *top-down* basado en el consenso permisivo de la sociedad civil y de los ciudadanos. La inte-

²² COMISIÓN EUROPEA (CE), *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2001, págs. 29-36. El capítulo concreto dedicado a la cohesión territorial se titula: «La cohesión territorial: hacia un desarrollo más equilibrado» y puede verse en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_es.htm (consultado el 6 de marzo de 2011).

²³ DAVOUDI, Simin, «Cohesión territorial: relaciones con la planificación territorial y política regional», en: FARINOS, Joaquín y ROMERO, Joan (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Valencia, Universitat de València, 2007, págs. 67-70.

²⁴ FALUDI, Andreas, «El Método Abierto de Coordinación», pág. 85.

gración requiere siempre de los actores gubernamentales en los niveles nacionales. La cooperación disminuye la velocidad de la unificación, es cierto, pero da más juego a los actores locales y a la sociedad civil. En realidad, el éxito de la cooperación puede acabar siendo el mejor cimiento de la integración. Por eso forman parte de la misma moneda.

Las comunidades europeas son el mejor ejemplo del camino que lleva a la integración, pero no serán ellas el objeto de nuestra reflexión. Tampoco lo será el Consejo de Europa, salvo de modo tangencial, el modelo intergubernamental por excelencia de los inicios de la construcción europea. Nos va a interesar observar los intentos y los logros en la superación de las fronteras desde la otra perspectiva, la de la cooperación y, más concretamente, de la cooperación territorial y transfronteriza. Aun cuando, a la larga, el éxito de las comunidades europeas ha llevado a la Unión Europea a condicionar e impulsar esa cooperación, nacida fuera de sus instituciones, a través del apoyo financiero brindado por la iniciativa comunitaria INTERREG, desde 1990. La cooperación territorial en la Europa de la postguerra tiene sus tiempos y sus actores. Hay momentos en que los programas son más importantes que las estructuras y otros en los que ocurre lo contrario. Se puede decir que la cooperación territorial comenzó siendo un capítulo en el quehacer de ciertas organizaciones y que la fuerza de su mensaje y las potencialidades que encerraba fue capaz de generar estructuras que tienen en ella su razón de ser. Hay, desde luego, una protohistoria en la que los municipios y sus alcaldes juegan un papel central y donde los objetivos simbólicos, como la reconciliación o el entendimiento pacífico entre los pueblos, son prioritarios. En esa etapa, se apuesta por crear organizaciones internacionales clásicas y por tener voz en el proceso de construcción europea que se estaba forjando. Estaríamos hablando, básicamente, de los años 1948-1958.

La cooperación territorial, propiamente dicha, aparece a continuación. Vuelven a ser los municipios y otros poderes locales quienes abanderan las iniciativas. Los objetivos simbólicos no desaparecen pero se abren paso otros más pragmáticos para mejorar las potencialidades de los territorios fronterizos y la calidad de vida de sus habitantes. Las estructuras que se crean ahora son más originales y no responden en absoluto a los modelos clásicos de las organizaciones internacionales. Suelen ser iniciativas dispersas, salvo en el caso nórdico, que toman conciencia de las ventajas de crear estructuras comunes que permitan actuar como lobbys a favor de sus intereses. Hablamos del período que transcurre entre 1958 y 1980.

La protohistoria: la política de los hermanamientos (*jumelages*) y las asociaciones intermunicipales europeas

Los poderes locales y, más concretamente, los municipios son los actores principales de lo que podríamos llamar la protohistoria de la cooperación. Este protagonismo se explica tanto por su papel proactivo derivado de su legiti-

dad democrática, de la mayor concordancia de competencias, entre ellos, en los diferentes Estados y del carácter simbólico de sus pronunciamientos que no comprometían las respectivas políticas nacionales, como por la ausencia de otros agentes cualificados que le disputasen las iniciativas debido, en buena medida, a la inexistencia de las regiones como actores políticos hasta los años setenta y ochenta²⁵. Los primeros pasos fueron de la mano del proceso de construcción europea y los hermanamientos entre ciudades constituyeron su principal instrumento. El contexto internacional de la Guerra Fría condicionó la dinámica y la filosofía de cada una de las organizaciones actuantes. Será Francia, al igual que en el desarrollo de las Comunidades Europeas, quien lidere el proceso de creación de las primeras estructuras de cooperación intermunicipal en Europa. Algunas de ellas tendrán vida efímera, aunque alto valor simbólico; otras, por el contrario, estaban llamadas a tener un largo recorrido.

El fomento de un clima de reconciliación, tras el drama de los dos conflictos bélicos, entre municipios franceses y alemanes fronterizos está en el origen de la fundación de L'Union internationale des maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples, UIM (1948)²⁶. Esta estructura merece ser citada en primer lugar como iniciativa emblemática que ayudó a crear un importante capital relacional y un espíritu de cooperación transfronteriza que se plasmó en el primer hermanamiento de dos ciudades franco-alemanas: Montbéliard, en el Franco-Condado y Ludwisbourg, en Baden-Wurtemberg, con ocasión del Congreso de la UIM en Stuttgart, en junio de 1950²⁷. La UIM, no obstante, es una organización personal más que repre-

²⁵ Así, Italia creó, en 1968, las 15 regiones ordinarias que se vinieron a sumar a las 5 especiales (Sicilia, Cerdeña, Trento, Alto Adigio y Friule-Venecia Julia), en 1970 se celebraron las primeras elecciones por sufragio universal para elegir sus respectivas asambleas aunque es necesario esperar a los decretos de 1975 y 1977 para ver las transferencias administrativas, las competencias legislativas y los recursos financieros propios. En Francia, en 1972, se crean los *Établissements publics régionaux*, embriones de la futura regionalización a partir de 1982. En España, la constitución de 1978 hace posible la recuperación de las autonomías históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia y, posteriormente, la extensión del estado autonómico. En Gran Bretaña, el informe de la Comisión Kilbandron recomendaba, en 1973, la creación de parlamentos en Escocia y Gales si bien los referenda convocados en 1979 resultaron contrarios a la *devolution*. En Bélgica, en 1970, se procede a la primera reforma constitucional que consagra la existencia de tres comunidades culturales y lingüísticas y tres regiones (Valonia, Flandes y Bruselas), la segunda reforma de 1980 asentará definitivamente la regionalización. CACIAGLI, Mario, *Regiones de Europa. Autogobierno, regionalismo, integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, págs. 25-58.

²⁶ El origen de esta organización se encuentra en la reunión de alcaldes franceses y alemanes celebrada en Mont Pélerin (Suiza), en 1947. VION, Antoine, «L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956): Mobilisation pour un droit», *Revue française de science politique*, 53, 4 (2003), pág. 562.

²⁷ Conviene, en justicia, recordar que, en 1971, el 69% de los hermanamientos existentes en Europa lo eran entre ciudades franco-alemanas, PALAYRAT, Jean-Marie, «De la CEE au Comité des Régions: le Conseil des communes et des régions d'Europe. Un demi siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions», en: BITSCH, Marie-Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruselas, Bruylant, 2003, pág. 93.

sentativa. En efecto, no son los municipios sino sus alcaldes quienes la conforman. Las personas abren paso a las instituciones, algo muy en boga en aquellos años de movimientos europeístas henchidos de ilusión e idealismo.

Al poco tiempo, surge Le Monde Bilingüe, MB (1951), fundado por antiguos militantes de la Resistencia, que se marcaba como objetivo alcanzar la paz universal mediante la cooperación directa entre los pueblos, gracias a una educación bilingüe precoz en las escuelas infantiles y primarias y al hermanamiento entre ciudades; es cierto que fue percibido por el gobierno francés como un instrumento de supervivencia de la proyección de su lengua y de su cultura en un mundo que empezaba a estar hegemonizado por el inglés²⁸, pero su importancia histórica reside en el hecho de haber sido la gran impulsora del acercamiento entre las dos Europas divididas por la Guerra Fría, mediante los hermanamientos entre ciudades del Este y del Oeste europeos. Coincidiendo en las acciones de hermanamientos con la UIM y contando entre sus filas con muchos alcaldes, el MB se caracteriza por la amplitud de su espectro de miembros: universitarios, parlamentarios, escritores y periodistas. MB no nace vinculado al proceso de construcción europea pero no va a ser ajeno a ella. En efecto, el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) hizo crecer las filas de MB con la incorporación de los actores políticos franceses contrarios a la misma. Creció, así, su interés por fomentar la amistad franco-soviética al mismo tiempo que se ganaba la oposición del Vaticano. El MB da paso, desde 1957, a la Federación Mundial de Ciudades Hermanadas (FMVJ en sus siglas en francés)²⁹ dando prueba de un cosmopolitismo que va mucho más allá de las fronteras europeas.

En muy distintas coordenadas políticas e ideológicas se sitúa la más importante de las organizaciones de cooperación intermunicipal, lanzada desde Francia, el Consejo de Municipios de Europa (CME, 1951) que recogerá y reinventará la tradición de los hermanamientos como apoyo al proceso de construcción europea que estaba naciendo. El CME, a diferencia de las dos anteriores, sí es una auténtica organización de municipios fundada en Ginebra, el 28 de enero de 1951. Originalmente se trataba de una organización europeísta, federalista y también anticomunista. Europeísta dado que el origen del Consejo cabe situarlo en la reunión celebrada, el 1 de octubre de 1950, en Seelisberg³⁰ —villa

²⁸ De hecho, las primeras experiencias pilotadas por Monde Bilingue tuvieron al mundo anglosajón como socio. En 1952, dos estaciones termales hermanadas, Luchon en los Pirineos franceses y Harrogate en el Yorkshire británico, pusieron en práctica el intercambio de maestros para una inmersión lingüística de los niños en una segunda lengua; en 1953, con el apoyo del Presidente D. D. Eisenhower, se hizo lo mismo entre las ciudades de Arles, en Camargue, y York, en Pensilvania.

²⁹ VION, Antoine, «L'invention de la tradition des jumelages», págs. 572-574.

³⁰ La reunión tuvo como referente intelectual al profesor de la Universidad de Basilea Adolf Gasser, autor del libro *L'autonomie local et la reconstruction de l'Europe*, aparecido en 1946. CLOTET I MIRÓ, Maria-Ángels, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Madrid, Civitas, 1992, págs. 98-99.

del cantón de Grutli en donde, en 1291, se pusieron los cimientos de la futura Confederación Helvética— entre teóricos del municipalismo, del federalismo y de la ordenación urbana y administradores municipales de los seis países que, por aquel entonces, estaban negociando lo que sería el Tratado de París que convirtió el Plan Schuman en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero³¹; allí se decide convocar el Congreso fundacional en Ginebra para que la voz de las colectividades locales se hiciese oír en el recién abierto proceso de construcción europea apostando, claramente, por la unidad.

El CME es federalista, sin duda, pero además logrando superar la dicotomía entre los federalistas integrales, defensores de la autonomía de los municipios dentro de sus respectivas naciones —en una clara apuesta adelantada por el principio de la subsidiariedad— y los federalistas supranacionales, defensores de la unión política europea basada en una constitución que enterrase los viejos Estados-Nación. Superación alcanzada mediante el principio de «Bloque histórico» adoptado por el Comité Ejecutivo del Consejo en su reunión de Palermo, en 1953³². El CME es también anticomunista, dentro de las coordenadas propias de la Guerra Fría y la bipolaridad que, en aquellos años, presidía la acción política en la Europa occidental; así, los municipios gobernados por comunistas quedaron fuera del Consejo tanto por iniciativa de los fundadores, que se titulaban defensores de las libertades frente a la amenaza totalitaria, como por decisión propia, por considerar al Consejo una prolongación del Pacto Atlántico y del propio proceso emergente de la construcción europea en clave antisoviética. Por las mismas razones, en sentido contrario, el CME tendrá un fuerte apoyo de los partidos conservadores y demócratacristianos, de los movimientos federalistas y de la propia Iglesia católica. Tanto como consecuencia del principio del «Bloque histórico» como de la imposibilidad legal de que los municipios franceses pudiesen formar parte de una organización supranacional, el Consejo se articuló en torno a secciones locales, ocho en sus primeros tiempos³³. Los Estados Generales constituyen sus asambleas plenarios desde los primeros celebrados en Versalles en 1953³⁴. El CME tendrá su línea de actuación marcada, inicialmente, en los

³¹ PALAYRAT, Jean-Marie, «De la CECA au Comité des Régions», págs. 86-87.

³² ZUCCA, Fabio, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'Unità europea*, Bolonia, Il Mulino, 2002, págs. 120-121.

³³ Entre 1951 y 1953 se adhirieron al Consejo de Municipios de Europa (CME) más de 20.000 entidades locales. 11.000 francesas, 2.400 alemanas, 1.200 italianas y 900 belgas, entre las más numerosas. PALAYRAT, Jean-Marie, «De la CECA au Comité des Régions», pág. 89. Amén de comprobar el peso de los países de la Europa carolingia, debe tenerse en cuenta que el Consejo aparecía como rival de Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), fundada en 1913, con fuerte componente anglosajona y presencia importante en Alemania. El CME tuvo desde el principio una fuerte impronta francesa que aún se manifiesta en la sede permanente de la organización sita en París.

³⁴ En esta asamblea se aprobó la Carta Europea de las libertades municipales, conocida como Carta de Versalles. Es un precedente de lo que luego será la Carta de Autonomía Local (1985) del Consejo de Europa. En ella se defiende, entre otras libertades, el derecho de los municipios a

hermanamientos dentro de la Europa carolingia que estaba liderando las Comunidades Europeas³⁵. Estos hermanamientos tenían un ritual complejo que incluía una misa, la prestación de un juramento³⁶, con izado de la bandera europea, interpretación del himno europeo y la colocación de carteles a las entradas de cada ciudad con la expresión: «Municipio de Europa hermanado con (...)». Los objetivos que perseguía el CME eran, más allá de recuperar la confianza entre antiguos combatientes, la asistencia mutua en la reconstrucción de ciudades con rico patrimonio artístico y el (re)establecimiento de lazos de colaboración entre sus universidades.

El Consejo de Municipios de Europa (CME) se marcó como otro de sus objetivos preferentes lograr que las entidades locales estuviesen presentes en los órganos de las instituciones europeas. Así, J. Chaban-Delmas, alcalde de Burdeos, fundador del Consejo y futuro Primer Ministro francés (1969), propuso y logró, siendo Presidente de la Comisión de asuntos municipales y regionales de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa³⁷, que se crease la Conferencia permanente de Poderes Locales de Europa (CPLE) en 1957³⁸. Desde su fundación, la CPLE manifestó su intención de trabajar por la integración económica

adherirse a organizaciones internacionales de entidades locales. SERAFINI, Umberto, «Storia del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (1974-1986)», en: LANDUYT, Ariane (dir.), *I movimenti per l'unità europea*, Bolonia, Il Mulino, 2000, pág. 1071.

³⁵ Sirvan como ejemplo, en 1951, los efectuados entre Troyes (F), Tournai (B), Darmstadt (D) y Alkmaar (N) o, en 1952, entre Metz (F), Luxemburgo (L) y Tréves (D).

³⁶ El texto del juramento, inspirado por La Fédération, decía: «Nosotros..., alcaldes de..., convencidos de responder a las aspiraciones más profundas y a las necesidades más verdaderas de nuestras poblaciones. Sabedores de que la civilización occidental ha tenido su cuna en nuestros viejos «municipios» y que el espíritu de libertad se encuentra inscrito en las franquicias que ellos conquistaron. Considerando que la obra de la historia debe ser continuada en un mundo ampliado, que este mundo sólo será verdaderamente humano en la medida en que los hombres vivan en ciudades libres. En este día, nosotros proclamamos el compromiso solemne: de mantener lazos permanentes entre los órganos de nuestros municipios, de favorecer en todos los ámbitos los intercambios entre sus habitantes para desarrollar, gracias a una mejor comprensión mutua, el sentimiento vivo de la fraternidad europea; de conjugar nuestros esfuerzos con el fin de ayudar, dentro de nuestras posibilidades, al éxito de esta necesaria empresa de paz y prosperidad: la unión europea». VION, Antoine, «L'invention de la tradition des jumelages», pág. 565.

³⁷ Esta Comisión nació, en 1952, impulsada por el propio J. Chaban-Delmas como Comisión especial. En 1956 adquirió el carácter de Comisión permanente. En 1968 pasó a denominarse Comisión de la ordenación del territorio y de los poderes locales. En 1991, por fin, se llamará Comisión de medio ambiente, ordenación del territorio y de los poderes locales. Los diferentes cambios de denominación van respondiendo, como se ve, a la preocupación creciente que determinadas cuestiones provocan en la agenda política europea, la planificación territorial en los años sesenta y las cuestiones ambientales en los ochenta. Por otra parte, el hecho de que se incluyan en la vieja Comisión de poderes locales, constituye un claro reconocimiento al papel de estos actores en esas políticas públicas.

³⁸ ZUCCA, Fabio, «Il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa», en: LANDUYT, Ariane (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1970-1989*, Bolonia, Il Mulino, tomo II, pág. 862.

de las regiones naturales supra-fronterizas³⁹. En 1964 se pronunciará no sólo por la supresión de fronteras en el orden económico sino también en el orden político, social y cultural⁴⁰. Insiste en 1966 en que sin cooperación transfronteriza el proceso de integración europea puesto en marcha con la unión aduanera será frágil y falto de verdadero contenido.

Las eurorregiones germano-holandesas

Las primeras estructuras de cooperación transfronteriza tienen en común un río: el Rhin, y una frontera: la de Alemania con sus vecinos occidentales. La mayoría van a optar por la palabra latina *regio* en su denominación, y se pretende así enfatizar que no se trata de crear una nueva estructura de carácter administrativo o político, sino de delimitar un territorio⁴¹. De esta denominación de *regio* derivan las eurorregiones. Por lo general, son estructuras muy diversas que acostumbran a tener personalidad jurídica, bien sea conforme al derecho público o al privado, con secretariado permanente y *staff* administrativo propio, constituidas por entidades locales y/o regionales de ambos lados de la frontera⁴².

Hay tres núcleos geográficos principales. El primero se sitúa en la frontera entre Alemania y Holanda, desde lo que había sido el reino de Frisia hasta la cuenca del Rhin, y los actores principales serán los poderes locales (municipios y provincias) y las Cámaras de Comercio e Industria conjuntamente. En efecto, durante la primera Conferencia transfronteriza entre asociaciones de municipios ubicados entre Enschede, en tierras holandesas, y Gronau, en tierras germanas (1958), se sentarán las bases de lo que más tarde sería Euregio⁴³. En principio, Euregio se constituye a partir de tres asociaciones de municipios, una alemana: la *Interessebsgemeinschaft Rhein-Ems* (1954), más tarde organizada formalmente como *Kommunalgemeinschaft Weser-Ems* (1962); y dos holandesas: *Belangengemeenschap Twente-Gelderland*, TOG, y la *Samenwerkingsverband Oost-Gelderland*, SSOG. En este caso, además de curar las heridas de la guerra, la

³⁹ Resolución de la II Conferencia Permanente de 1958. CLOTET I MIRÓ, Maria-Ángels, *La cooperación internacional de los municipios*, pág. 257.

⁴⁰ Resolución 46 (1964). CLOTET I MIRÓ, Maria-Ángels, *La cooperación internacional de los municipios*, pág. 257.

⁴¹ CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONALES DE L'EUROPE, *Rapport sur l'état actuel du cadre administrative et juridique de la coopération transfrontalière en Europe*, 2006, Estrasburgo, Consejo de Europa, pág. 20

⁴² ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (ed.), *Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pág. 63.

⁴³ PERKMANN, Markus, «Policy entrepreneurs, multinivel governance and policy networks in the European polity: The case of the Euregio», *Work papers*, Lancaster University, Department of Sociology, 2002, pág. 7.

cooperación nacía de un dialecto y una historia pasada compartida en la etapa pre-nacional y de la clara certeza de que la frontera era un obstáculo al desarrollo económico de los dos lados, en unos momentos de crisis del sector textil que era la principal fuente de empleo, sobre todo en el lado alemán⁴⁴. Llamar la atención de las autoridades federales y estatales sobre la necesaria mejora de las infraestructuras y de la situación económica de la zona se convirtió en el primer objetivo.

A diferencia de las políticas de hermanamiento cargadas de simbolismo y connotaciones ideológicas, la experiencia puesta en marcha por los poderes locales germano-holandeses estaba mucho más pegada al terreno y, por lo tanto, tiene más enseñanzas que aportar a la historia de la cooperación transfronteriza en Europa. No obstante, aproximar el gobierno a los ciudadanos y superar las trabas administrativas generadas por la frontera no fue tarea fácil y las enseñanzas más interesantes de Euregio son las de carácter institucional. En efecto, no será hasta 1965 cuando Euregio consolide oficialmente esta denominación⁴⁵. Al año siguiente, se crea un Grupo de Trabajo, embrión del actual Buró Euregio, y al poco tiempo, un secretariado con dos sedes, una en cada lado de la frontera⁴⁶. Una de las originalidades de Euregio fue la creación, en 1978, del primer Parlamento Euroregional. El Consejo Euregio, aunque sin competencias ni personalidad reconocida, representa una primera aproximación al concepto de eurociudadanía⁴⁷. En resumen, la existencia de un Secretariado común permanente es un elemento básico de dinamización de las estructuras de cooperación que permite superar los avatares de las presidencias y gestiones rotatorias entre autoridades locales de los diferentes países englobados en la cooperación.

En los años 1960 con la denominación de Euregio Nord, dado que englobaba a todas las administraciones locales del norte de Euregio, comenzó su andadura una nueva estructura de cooperación extendida a lo largo de la frontera germano-holandesa, en tierras frisonas. En 1977 se constituye la Ems-Dollart Regio llamada a jugar un papel destacado en la recuperación de la

⁴⁴ PERKMANN, Markus, «Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region», *Regional Studies*, 41, 2 (2007), pág. 258.

⁴⁵ PERKMANN, Markus, «The emergence and governance of Euroregions: the case of the EUREGIO on the Dutch-German Border», paper presented at the workshop: *Euroregions: experiences and lessons*, University of Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2005, pág. 158.

⁴⁶ Desde 1973 la sede alemana estuvo en Gronau y la holandesa en Enschede. En 1985, tras las perceptivas reformas de la administración regional en Holanda, fue posible unificar el Secretariado en una única sede en Glanerburg (D) un punto fronterizo entre las dos ciudades anteriores. Esta nueva sede fue inaugurada solemnemente por la reina Beatriz y el ministro federal alemán de relaciones interalemanas. MÜLLER, Verena, *25 Jahre EUREGIO-Rat Rückblick auf die Arbeit eines politischen Gremiums im kleinen Europa*, http://www.euregio.de/cms/publish/content/downloaddocument.asp?document_id=17 (consultado el 16 de mayo de 2010), Gronau-Enschede, Euregio, 2003, págs. 3-4.

⁴⁷ Se trata de un cuerpo paraparlamentario formado por 82 miembros distribuidos de forma paritaria entre cargos electos alemanes y holandeses.

identidad y la cultura de este territorio histórico que aún conserva restos de su viejo idioma propio⁴⁸.

Al sur de la primigenia Euregio se crea, en 1978, la Euregio Rhine-Waal que será la primera en dotarse de personalidad jurídica de derecho público (1993). El territorio que abarca esta eurorregión fue objeto de disputa entre alemanes y holandeses tras la Segunda Guerra mundial. En efecto, en 1949 Holanda ganaba 69 km² poblados por 10.000 alemanes y los límites finales de la frontera no fueron delimitados hasta el acuerdo bilateral de 1960⁴⁹, culminado en la práctica en 1963; el acuerdo también preveía la constitución de una Comisión Permanente de aguas fronterizas de rango estatal y dos Subcomisiones de ámbito regional⁵⁰. Estos problemas de demarcación y reclamaciones territoriales explican por qué fue más tardía la institucionalización de las relaciones transfronterizas aquí, en relación con la zona de Enschede-Gronau o de Groningen-Bunde, a pesar del mayor interés de los Estados-nación alemán y holandés en fomentar una buena relación de vecindad en este territorio clave para las comunicaciones entre las áreas industriales renanas y sus puertos naturales de salida a través de los canales fluviales de la cuenca del Rin. Así, solventados los problemas de fijación de la frontera, comenzaron los contactos, en 1963, con la constitución de un Grupo de interés para el área del río Gelder seguida de la Asociación germano-holandesa para los contactos culturales fronterizos, en 1965. Al igual que en la Euregio de Gronau, también existe aquí un parlamento (Euregiomat)⁵¹.

Las eurorregiones del Rin superior

El segundo gran núcleo geográfico de concentración de estructuras de cooperación, en los primeros tiempos, se ubica en la cuenca del Rin superior. En este caso, las preocupaciones derivadas de la planificación territorial conjunta

⁴⁸ LINDEBERG, Lisbeth, «Regional Deep Structures in the German Cultural Space», en: TÄGIL, Sven (ed.), *Regions in Central Europe. The Legacy of History*, Londres, C. Hurst & Co., 1999, pág. 92 [53-114].

⁴⁹ STRÜVER, Anke, *Stories of the Boring Border: The Dutch-German Borderscape in People's Minds*, Münster, Lit Verlag, 2005, págs. 117-118

⁵⁰ DUPUY, Jean-Pierre, «Legal aspects of transfrontier regional co-operation», en: ANDERSON, Malcolm (ed.), *Frontier regions in Western Europe*, Londres, Frank Cass and Company Limited, 1983, pág. 52 [50-63].

⁵¹ Anke Strüver ha realizado un buen trabajo de campo en esta eurorregión que incluye una encuesta a 542 personas de diferentes edades y posición. El resultado es demoledor para la estructura de cooperación y sus órganos (Euregiomat incluido). El 84.3% no sabe lo que es una eurorregión y del 15% que sí sabe que vive en una, la mitad desconoce cuál es su nombre. STRÜVER, Anke, «“We are only allowed to re-act, not to act”: eurocrats’ strategies and boderlanders’ tactics in a Dutch-German cross-border region», en: KRAMSCH, Olivier y HOOPER, Barbara (eds.), *Cross-Border Governance in the European Union*, Londres y Nueva York, Routledge, 2004, pág. 35 [25-40].

estarán muy presentes en el origen de muchas de las estructuras creadas; los actores económicos privados, especialmente los empresarios a través de sus organizaciones corporativas, van a tener, en muchos casos, igual o mayor protagonismo que las autoridades locales; al mismo tiempo, la presencia directa de los Estados-nación, que prácticamente no existe en la frontera germano-holandesa, es muy patente aquí; finalmente, las estructuras creadas son muy variadas y carecen de la homogeneidad de la zona renano-frisona.

Una de las estructuras más singulares del Rin superior es la Regio Basiliensis (1962). En origen no es una organización transfronteriza propiamente dicha dado que sólo engloba a cantones suizos⁵², empresas y universidades de esa nacionalidad; no obstante, la Regio sería impensable sin la condición fronteriza de Basilea, a caballo entre Suiza, Francia y Alemania. Los objetivos iniciales eran claros, se trataba de superar la condición periférica de Basilea con sus repercusiones económicas, salvaguardar la paz y aproximar y hacer convivir a los habitantes de las tres fronteras⁵³. La Regio Basiliensis tuvo un rápido efecto de mimesis dos años más tarde, pues en 1965, nacía la Regio du Haut-Rhin, que desde entonces se convierte en su socio francés. La Regio consolidó su pertinencia con una serie de estudios y realizaciones desde sus primeros años: atlas de la región, situación de la infraestructura industrial, aeropuerto común y autopistas, sin olvidarse de prospecciones sociológicas, culturales y pedagógicas; algunas realizaciones fueron tan simbólicas como la creación de una Orquesta de jóvenes de la Regio Basiliensis⁵⁴. También en 1965, la Regio organiza en Basilea el Congreso Internacional de planificadores para las regiones que reúne a un millar de expertos y profesionales (autoridades políticas, investigadores universitarios y técnicos en planificación del territorio y urbanismo)⁵⁵ y sienta las bases de la reivindicación de la «Europa de las Regiones», así como el primer cimiento de lo que luego sería la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE).

La ordenación y planificación del territorio europeo, con participación directa de los poderes locales, era una vieja demanda de la Conferencia de Poderes Locales de Europa (CPLÉ) que incluye en sus resoluciones la problemática de la planificación territorial en las regiones fronterizas⁵⁶. El Consejo de Ministros

⁵² Originalmente Basilea Ciudad y Basilea Campo, mucho más tarde (1996) se incorpora Argovie y en 2003 los cantones de Soleure y Jura.

⁵³ WASSENBERG, Birte, «Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière dans l'espace franco-germano-suisse? Approche historique», en: *Séminaires pluridisciplinaires sur la coopération transfrontalière. L'origine de la coopération transfrontalière*, Estrasburgo, Euro-Institut y Université Robert Schuman, 2008, pág. 8.

⁵⁴ PETSCHEN, Santiago, *La Europa de las regiones*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1992.

⁵⁵ Junto con la Regio Basiliensis participan en este Congreso la Euroregio, la CIMAB y las primeras asociaciones de lo que luego será la Regio Rhein-Waal.

⁵⁶ Ya en 1958, en el transcurso de la Segunda Conferencia, se aprueba la Resolución 8 (1958) que insta a promover la ordenación del territorio desde una perspectiva europea. En 1960, la

del Consejo de Europa aprueba, en 1968, la constitución de la Conferencia Europea de Ministros responsables de política regional y ordenación del territorio (CEMAT), aunando ambos aspectos; en cumplimiento de este acuerdo se celebra la primera CEMAT, en Bonn, en 1970⁵⁷. En este clima, al año siguiente (1971) las autoridades locales de Friburgo, Haut Rhin y Basilea comenzaron las reuniones de la Conferencia Tripartita Renana destinada, fundamentalmente, a consensuar asuntos relacionados con la ordenación del territorio, seguida, al año siguiente, de la Conferencia de los planificadores del Alto Rhin (1972). Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales presentes en el CEMAT también establecen acuerdos bilaterales sobre este mismo tema⁵⁸. En el Rhin superior, los acuerdos de Bonn de 1975 crearon la Comisión Intergubernamental franco-germano-suiza para los problemas de vecindad dependiente de los Ministerios de Exteriores de los tres estados. Birte Wassenberg señala que los intereses nacionales de franceses y alemanes no son exactamente coincidentes: mientras que Francia desea controlar la cooperación transfronteriza de sus poderes locales, Alemania persigue extender la misma a lo largo de toda la frontera⁵⁹. En todo caso, lo importante es constatar cómo los gobiernos nacionales crean estructuras de control de la cooperación transfronteriza que, hasta entonces, estaba en manos exclusivas de los poderes locales o regionales⁶⁰.

En las mismas fuentes del Rhin surge en 1972 la Conferencia internacional Bodensee (IBK) que agrupaba, originariamente, a los cantones suizos de St. Gallen, Thurgau y Schaffhausen, los *länder* alemanes de Baden-Württemberg y Baviera y el *länder* austríaco de Vorarlberg, todos ellos vecinos del lago Constanza. Las competencias administrativas de las regiones alemanas y suizas explican el nacimiento de esta estructura sin presencia estatal destinada a trabajar

Resolución 13 (1960) reclama la participación de los poderes locales en la planificación territorial europea. Será en 1964, dentro de un conjunto de hasta 6 resoluciones sobre ordenación del territorio, cuando se apruebe la Resolución 46 (1964) dedicada explícitamente a las regiones fronterizas.

⁵⁷ HILDENBRAND SCHEID, Andreas, *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de obras públicas y transportes de la Junta de Andalucía, 1996, pág. 213.

⁵⁸ Por esta vía se crean comisiones de ordenación del territorio entre Alemania y Holanda (1968), en el Benelux (1969), entre Bélgica y Alemania (1971), entre Alemania y Suiza (1973) o entre Alemania y Austria (1974), DIRECTION DE LA COOPÉRATION POUR LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE, *Rapport sur l'état actuel du cadre administratif et juridique de la coopération transfrontalière en Europe*, Estrasburgo, Conseil de l'Europe, 2002, pág. 10.

⁵⁹ WASENBERG, Birte, «Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière», págs. 11-12.

⁶⁰ No obstante, el acuerdo interestatal contemplaba la instauración de una comisión tripartita formada por los departamentos franceses del Bajo y del Alto Rhin, los *länder* de Renania-Palatinado y Baden-Württemberg y los cantones de Basilea ciudad y Basilea campo. BUNGE, Thomas, «Transboundary co-operation between France at Federal Republic of Germany», en: FLINTERMAN, Cees, KWIATKOWSKA, Barbara y LAMMERS, Jan Gert, (eds.), *Transboundary air pollution: International legal aspects of the co-operation of states*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pág. 184.

en temas de planificación territorial, medioambiente y recursos hídricos. No obstante, su grado de institucionalización fue débil a pesar de la constitución de un Comité Permanente a partir de 1979 y su eficacia muy limitada. De hecho, el Esquema Director Internacional para la zona del lago Constanza, aprobado en 1982, es fruto de la Comisión para la ordenación del territorio germano-suiza (1973) y no de la Conferencia regional⁶¹.

Un poco más al norte de la Regio Basilensis nace, en 1964, la Communauté d'Interets Moyenne Alsace-Brisgau (CIMAB) muy activa en temas de planificación territorial y protección del medioambiente a ambos lados del Rin⁶² y constituida por autoridades locales, Cámaras de comercio e industria y organizaciones de agricultores. El origen de CIMAB debe buscarse en L'Union internationale des maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples, UIM (1948). Joseph Rey, diputado del MRP y alcalde de Colmar entre 1947 y 1977, será uno de sus fundadores y primer presidente de la misma.

Las eurorregiones del Rin-Mosela

El tercer núcleo geográfico lo encontramos, siguiendo el curso de la cuenca del Rin, con su afluente el Mosela, en la confluencia entre las fronteras de Francia, Alemania y Luxemburgo. En este territorio la cooperación se verá dinamizada por la profunda crisis de la industria pesada derivada del carbón y la solidaridad que ello genera en el Sarre (Alemania), la Lorena (Francia) y el Gran Ducado de Luxemburgo con las organizaciones empresariales muy activas en la búsqueda de soluciones comunes en el marco de la CECA primero y la CEE después⁶³. Los primeros contactos surgen en 1962 durante el transcurso de la primera conferencia transfronteriza sobre los problemas comunes de ordenación del territorio, celebrada en Lieja. El fracaso fue rotundo por la falta de competencias de los loreneses, dentro del marco centralizado de la administración francesa de la época⁶⁴. En 1969, los gobiernos francés y alemán crean la Comisión binacional gubernamental mixta para la cooperación en el triángulo de la industria pesada justo en el momento en que se acuña la denominación de región fronteriza Saar-Lor-Lux. La presencia estatal en la cooperación transfronteriza se complementa con la creación de un foro regional, en 1971, la

⁶¹ HILDENBRAND SCHEID, Andreas, *Política de ordenación del territorio*, pág. 265.

⁶² ANDERSON, Malcolm, «The political problems of frontier regions», en: ANDERSON, Malcolm (ed.), *Frontier regions in Western Europe*, Londres, Frank Cass and Company Limited, 1983, pág. 9 [1-17].

⁶³ WITTENBROCK, Rolf, «Les origines de la coopération dans l'espace Saar-Lor-Lux», en: *Séminaires pluridisciplinaires sur la coopération transfrontalière. L'origine de la coopération transfrontalière*, Estrasburgo, Euro-Institut y Université Robert Schuman, 2008, págs. 2-3.

⁶⁴ WITTENBROCK, Rolf, «Les origines de la coopération», pág. 5.

Comisión regional Sarre-Lorena-Luxemburgo-Tréveris-Palatinado Occidental, un modelo que se imitará en otras zonas fronterizas con presencia francesa. La experiencia de Saar-Lor-Lux se extiende hacia la Valonia belga, inmersa en las mismas dificultades derivadas de la crisis de las cuencas mineras e influye en el resto de la frontera franco-belga. En esta última las experiencias transfronterizas son más tardías y tendrán como principal novedad la presencia de actores sindicales reclamando igualdad de derechos y mantenimiento de los modelos sociales⁶⁵.

Los orígenes de la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE)

Todas o la mayoría de estas experiencias dan un salto cualitativo a comienzos de la década de 1970. La consolidación de la unión aduanera promovida por la CEE, el surgimiento de la política regional comunitaria y el activismo del Consejo de Europa acompañan la institución de organizaciones interregionales pensadas como *lobbys* para defender los intereses de los poderes locales y regionales en el nuevo contexto surgido de la primera ampliación y de la emergencia de los poderes regionales en diferentes países europeos. Así es como, en 1971, en el castillo de Anholt en tierras de Euregio, se reúnen la CIMAB, Euregio, la Regio Basiliensis, las incipientes estructuras de lo que luego serían la Euregio Ems-Dollard, la Euregio Rhein-Waal y la Conferencia Bodensee, junto con representantes de los *länder* de Sarre y Schleswig-Holstein y la región francesa de Nord-Pas de Calais. De esta reunión nace la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE)⁶⁶.

A pesar del nombre, en realidad el peso de la organización descansa en entidades formadas más bien por autoridades locales que por entidades regionales. La cooperación transfronteriza daba, así, un paso más y se europeizaba. En efecto, muy pronto, a través de los contactos personales de Alfred Mozer, AR-

⁶⁵ WASSENBERG, Birte, «Compte-rendu 1^{ère} Journée d'étude. L'origine de la coopération transfrontalière», en: *Séminaires pluridisciplinaires sur la coopération transfrontalière. L'origine de la coopération transfrontalière*, Estrasburgo, Euro-Institut y Université Robert Schuman, 2008, pág. 7. <http://www.euroinstitut.org/pdf/Download-Unterlagen/2008-origine-cooperation/CR-du-colloquetransfrontorigines.pdf> (consultado el 6 de marzo de 2011).

⁶⁶ Como tantas otras veces, las personas son muy importantes en la gestación de las organizaciones, más allá de la representación que ostentan en ese momento. En la fundación de ARFE están presentes hombres muy significativos de la cooperación territorial y de la construcción europea en su conjunto. Alfred Mozer, que fuera jefe de gabinete del comisario Nico Mansholt, un alemán reconvertido en ciudadano holandés en el exilio, que será el primer presidente de ARFE; Victor von Malchus, académico proveniente de la sección alemana del Consejo de Municipios de Europa, que se ocupará de encabezar el consejo asesor de ARFE hasta su muerte en 2008; Hans Briner, académico y Secretario General de la Regio Basiliensis; Gerhard Eickhorn, Secretario General de la sección alemana de Europa-Union, la versión de postguerra del movimiento Pan-Europa; Joseph Rey, alcalde de Colmar y presidente de la CIMAB.

FE entra en contacto con las Comunidades Europeas, con el Consejo de Municipios de Europa y, muy especialmente, con el Consejo de Europa con quien colabora activamente en la preparación y realización de la primera y segunda Conferencias de regiones fronterizas de Europa (Estrasburgo, 1972, Innsbruck, 1975), obteniendo el status oficial de observador del Consejo en 1979⁶⁷. ARFE no sólo procura el apoyo del Consejo de Europa sino también el de las Comunidades Europeas. Tres son sus objetivos en los primeros tiempos. Crear lobbys que permitan a este tipo de organizaciones tener voz en el proceso de construcción europea. Conseguir algún tipo de paraguas jurídico que ampare las actividades de la cooperación territorial en Europa. Instar la dotación de recursos económicos para fomentar la cooperación transfronteriza. En el primer caso, en 1978 junto con la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) y las Comunidades de Trabajo Alpinas crea el Bureau de Liaison des Organisations Régionales (BLORE) financiado por la DG de Política Regional de la Comisión Europea⁶⁸; culminará esta política de creación de estructuras comunes para las diversas organizaciones que van surgiendo en la cooperación territorial con la fundación de la Asamblea de Regiones de Europa, en 1985, una experiencia frustrada por la heterogeneidad de sus componentes con estatus político e intereses diferentes.

En el segundo de sus objetivos, el paraguas jurídico, los esfuerzos se centran en lograr la elaboración y aprobación del Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, finalmente ratificado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa en Madrid, el 28 de mayo de 1980. Por último, con relación a su tercer objetivo, el activismo de ARFE y otras estructuras de cooperación no fue ajeno a la creación del programa de iniciativa comunitaria INTERREG.

Las Agrupaciones escandinavas

Un modelo diferente se encuentra en la cooperación originada en el seno de los países nórdicos. Son las denominadas Agrupaciones Escandinavas que, asemejándose grandemente a las Eurorregiones del área germano-holandesa en tanto que organizaciones con un alto grado de cooperación, constituidas como entidades locales, multifuncionales y, en la actualidad, con amplia capacidad de acción y gestión de programas comunitarios, tienen dos características singulares. En primer lugar, la iniciativa gubernamental, ausente en el modelo de las fronteras de Alemania con sus vecinos occidentales, es aquí decisiva; en segundo lugar, la extensión de los territorios abarcados por estas estructuras de co-

⁶⁷ ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS (ed.), *Cooperation between European Border*, pág. 19. En esta misma línea de colaboración, Karl Ahrens, Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, pasa a presidir ARFE en 1983.

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 36.

operación supera a cualquiera de las continentales de este período. Los gobiernos de los países nórdicos apostaban, decididamente, por el modelo intergubernamental de cooperación concretándose dicha apuesta en su integración en la EFTA, su papel se traduce en la creación de órganos de cooperación interestatales y, posteriormente, en la firma de acuerdos o Tratados que otorgan una base legal al nacimiento de estructuras de cooperación entre los poderes locales y regionales. El Consejo Nórdico entre Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia, con la incorporación oficial de Finlandia en 1956, se constituye en 1952 como órgano de coordinación política entre esos países⁶⁹. Se trataba de un órgano consultivo de los parlamentos y de los gobiernos respectivos sin ninguna competencia ejecutiva, cuya función era asesorar y aprobar recomendaciones⁷⁰. Resulta interesante, como elemento de comparación entre el modelo nórdico y el comunitario, analizar el recorrido de una de las primeras recomendaciones, adoptada en 1953. En efecto, en la primera sesión del Consejo Nórdico se animaba a los gobiernos de Dinamarca y Suecia a explorar las posibilidades de construir un puente entre Copenhague y Malmoe, para unir la región del Öresund. La construcción de puentes tiene un fuerte componente simbólico en la cooperación transfronteriza en tanto que elemento físico que supera la frontera y une territorios y personas. La idea, afectada por múltiples desacuerdos políticos y técnicos, no cuajó hasta 1991 en el contexto de una fuerte crisis en el sector naval de la zona. El puente-túnel de Öresund se inauguró, finalmente, en julio de 2000 y la UE aportó el 5% del coste final, con fondos del programa TEN-T al formar parte esta infraestructura de las redes transeuropeas de transporte prioritarias⁷¹. Un argumento más para medir la eficacia de los mo-

⁶⁹ En paralelo con lo que acontece en la Europa occidental del momento, también aquí los partidos comunistas, presentes en los parlamentos de Dinamarca y Suecia, se oponen a la creación de órganos de cooperación entre países, viendo en ellos el largo brazo de la diplomacia americana en el contexto de la Guerra Fría; constituido el Consejo, en 1953, los comunistas no lograrán votos suficientes en ninguno de los parlamentos para enviar un delegado a las sesiones. WENDT, Frantz Wilhelm, *The Northern Council: its background, structure and first session*, 1957, Archivos Históricos del Consejo de Europa, Strasbourg, Nordic Council 1949-1957, 24029, puede verse también en <http://www.ena.lu> (consultado el 31 de mayo de 2010).

⁷⁰ De hecho, en su primera sesión, celebrada en febrero de 1953 en Copenhague y con la presencia de los primeros ministros de los cuatro países entonces miembros, se aprobaron nueve recomendaciones en los campos social, económico, cultural, sanitario, de las comunicaciones y de la libre circulación de sus conciudadanos en los países nórdicos. Vale la pena recordar alguna de ellas: reconocimiento de los estudios universitarios cursados, en parte, en otro país miembro, movilidad del profesorado universitario, investigación común en materia de biología marina, supresión del requisito de pasaporte para desplazarse por los países nórdicos y libre residencia en los mismos para los conciudadanos, etc. Puede verse el texto completo en Archivos del Consejo de Europa, Strasbourg, Nordic Council 1949-1957, 24029, puede verse también en <http://www.ena.lu> (consultado el 31 de mayo de 2010).

⁷¹ RUSSINOL MUSSONS, Maria, *La política europea de transportes: análisis de los efectos territoriales de los enlaces fijos*, Barcelona, Tesina del Departamento de infraestructuras del transporte y del territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña, 2008, pág. 59.

delos intergubernamentales y comunitarios de cooperación e integración en Europa.

No obstante, como ya hemos señalado, los países nórdicos fueron más adelantados que los del continente a la hora de intentar dar un soporte jurídico a la cooperación territorial, entendida como compatible con su modelo intergubernamental. Así, en 1962 se firmaba el Tratado de Helsingfors o de Helsinki⁷² que creó la base legal para la cooperación entre los Estados nórdicos dado que los mismos se comprometían a cooperar a nivel legal, cultural y socioeconómico, así como en materia de infraestructuras⁷³. En realidad, el Tratado venía, por una parte, a plasmar varias de las recomendaciones surgidas de la primera reunión del Consejo Nórdico, especialmente las relacionadas con la libre circulación y residencia de las personas y la cooperación en materia educativa y de investigación por otra, pretendía ser una réplica septentrional al paralelo proceso de unificación aduanera de las Comunidades y, así, se habla en él de liberar, lo más posible, los movimientos de capitales y remover los obstáculos aduaneros a los intercambios comerciales y a las relaciones entre empresas en el ámbito nórdico (arts. 18 a 25). No fue casual la secuencia temporal entre la firma de este Tratado y la asociación de Finlandia a la EFTA, un año antes. Tal vez lo más singular es la referencia que se hace al mercado de trabajo nórdico común (art. 14)⁷⁴.

La primera estructura de cooperación transfronteriza nacida al amparo del Tratado de Helsingfors fue el Consejo de Öresund, en 1964. La región de Öresund representa el punto de unión entre las penínsulas danesa y escandinava, entre el Báltico y el Mar del Norte y, por lo tanto, pasó a cobrar importancia estratégica a medida que se desarrollaba el mercado común en la Europa central, como eje sobre el que levantar un contrapeso nórdico. El Consejo, un organismo consultivo integrado por 30 miembros elegidos por funcionarios municipales de toda la región del Öresund y carente de cualquier competencia ejecutiva⁷⁵, se creó como foro de discusión y pretendía servir de apoyo a las iniciativas de cooperación de las autoridades locales pero su andadura fue muy lenta, hasta 1993 en que dio paso al Comité de Öresund, por el desinterés de las autoridades nacionales respectivas: las suecas, poco entusiasmadas con la

⁷² Este Tratado ha tenido varias modificaciones de las que destacaremos dos. La de 1983 que daba entrada en los órganos de cooperación del Consejo Nórdico a las islas Feroe y Groenlandia (Dinamarca) y Aland (Finlandia) y la de 1993 en la que se vincula, por vez primera, esta cooperación con el proceso de construcción europea.

⁷³ GABBE, Jens, MALCHUS, Viktor von y MARTINOS, Haris, *Guía Práctica de la Cooperación Transfronteriza*, tercera edición, Gronau, Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, 2000, pág. B2, 16.

⁷⁴ Puede verse el texto completo del Tratado en los Archivos de la Comisión Europea, Bruselas, CEAB 5, n.º 1423/1-7 (1954-1965), o en <http://www.ena.lu> (consultado el 31 de junio de 2010).

⁷⁵ JERNECK, Magnus, «Malmö: The Centre of an Europeanized Region in Southern Sweden?», en: WELLMANN, Christian, (ed.), *From Town to Town: Local Authorities as transnational actors*, Hamburgo, Lit Verlag, 1998 [83-98], pág. 92.

delegación de poderes centrales; las danesas, por el contrario, temerosas de acrecentar el poder del centro dado que Copenhague se ubica en el Öresund⁷⁶. El grado de cooperación intergubernamental se consolida en la década de los años 70. Mientras en el continente se creaba la ARFE, como *lobby* paradiplomático o grupo de interés interregional, los países nórdicos establecían el Consejo de Ministros Nórdico (1971) como foro de cooperación intergubernamental con toma de decisiones por unanimidad, como corresponde a este tipo de instituciones. El Consejo de Ministros se convierte en la entidad que va a suministrar fondos públicos para programas de cooperación, adelantándose, por lo tanto, a la aparición de la política regional de las Comunidades Europeas⁷⁷. Siguiendo la misma secuencia que hemos visto antes, a la creación de esta institución también acompañó un texto jurídico, el Acuerdo Nórdico de 1977, suscrito por Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca, que declaraba que la cooperación entre municipios a lo largo de las fronteras nacionales debería ser tan fácil de alcanzar como si se tratara de una cooperación entre municipios de un mismo país y por ello instaba a las partes a que realizasen los cambios necesarios en sus legislaciones nacionales para que esto fuera posible⁷⁸. Sentó un principio fundamental: el derecho de las colectividades locales a la cooperación con sus vecinos, salvadas siempre las competencias reservadas a las autoridades nacionales⁷⁹.

CONCLUSIONES

La cooperación territorial desde el final de la Segunda Guerra mundial hasta 1980 se desarrolla en Europa bastante al margen de las Comunidades Europeas, más en relación con el Consejo de Europa y, en todo caso, de forma autónoma dentro del proceso de construcción europea. Las autoridades locales, los

⁷⁶ HOSPERS, Gert-Jan, *Regional economic change in Europe: a neo-Schumpeterian vision*, Münster, Lit Verlag, 2004, pág. 136.

⁷⁷ Evidentemente, en la actualidad la comparación entre la financiación de la cooperación regional que hace el Consejo de Ministros Nórdico y la UE es exageradamente favorable a esta última, en una proporción de uno a veinte. SCHÖNWEITZ, Magdalena, «The Öresund Committee. Cross-border institution-building in the Baltic Sea Region», *Nordeuropaforum*, 2/2008, [75-94], pág. 87.

⁷⁸ En este clima inspirado por los gobiernos, la década de 1970 asiste al nacimiento de un buen número de estructuras de cooperación, siguiendo el modelo de las agrupaciones escandinavas: Consejo de Nordkalott (1971), Consejo de Kvarken (1972), Consejo de Mittnorden (1977), Arko Co-operation (1978), Archipelago (1978), Four Corners Co-operation (1980), Gran Consejo Østfold/Bohuslän (1980) y Nordatlantiska Samarbetet (1980).

⁷⁹ El Acuerdo Nórdico abría la cooperación a todos los municipios, fuesen o no fronterizos, y entre todos los países del área, fuesen o no vecinos. Además establecía la plena responsabilidad de los poderes locales en el ámbito de los acuerdos a los que hubiesen llegado, dejando, pues, a salvo las responsabilidades de los gobiernos nacionales. RICQ, Charles, *Manuel de la coopération transfrontalière*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2006, pág. 93.

municipios son los actores más importantes y habituales en este tipo de cooperación. Los primeros pasos, cargados de simbolismo en pro de la reconciliación franco-alemana, siguen el ejemplo de otros movimientos europeístas de la posguerra creando organizaciones internacionales articuladas en secciones nacionales, sus objetivos últimos se centran en tener voz en el proceso de construcción europea que se está desarrollando y actuar como *lobby* en esa dirección. Más tarde, a partir de 1958 la cooperación territorial entra en su etapa singular con estructuras originales. Estas estructuras responden a modelos intergubernamentales en el caso de las agrupaciones escandinavas, con fuertes dosis de iniciativas *top-down*, o a modelos más originales que intentan ganar centralidad para sus territorios mediante el recurso a una cierta paradiplomacia —incluso con parlamentos simbólicos—, desde perspectivas *bottom-up*, en el caso de las eurrregiones renanas.

Hay quien sostiene que, a partir de las experiencias que hemos analizado y otras posteriores, se construye un nuevo espacio político, con la invención en curso del territorio transnacional⁸⁰. Es una opinión demasiado arriesgada, cuando menos en la etapa que abarca este trabajo. En efecto, dejando al margen lo que hemos denominado protohistoria de la cooperación, ni en el espacio de cooperación germánico ni en el nórdico parece posible confirmar la construcción de ese nuevo espacio político. ARFE, que como hemos visto, se nutre de las estructuras nacidas en la Lotaringia medieval, siempre ha defendido que la cooperación transfronteriza no puede ser origen de nuevas administraciones territoriales⁸¹, insistiendo en el sentido originario del término latino *regio* como delimitación geográfica sin connotaciones administrativas o políticas. En todo caso, no puede colegirse de los ejemplos estudiados que peligre la soberanía de los Estados-Nación con el desarrollo de la cooperación territorial. Como hemos visto, en el ámbito nórdico son los Estados quienes van por delante marcando las reglas de juego de una cooperación territorial enmarcada en las buenas relaciones de vecindad tradicionales entre los países escandinavos. El Tratado de Helsinki, el Consejo de Ministros Nórdico o el Acuerdo suscrito en 1977 establecen los mecanismos jurídico-políticos que van a utilizar las autoridades locales en sus relaciones transfronterizas. Por su parte, en el ámbito de las fronteras alemanas, los Estados correspondientes acaban apadrinando las estructuras de cooperación bien mediante la firma de Acuerdos o Tratados bilaterales o multilaterales, bien a través de la constitución de comisiones nacionales que tutelan los procesos de cooperación surgidos de iniciativas locales.

Por su parte, los actores regionales y locales más activos no buscan tanto objetivos identitarios —sin negar la importancia de los lazos históricos, lingüís-

⁸⁰ TAULELLE, François y VAYSSIERE, Bertrand, «Le sud-ouest européen: un espace transnational en formation?», en: BITSCH, Marie-Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pág. 302.

⁸¹ GABBE, Jens, MALCHUS, Viktor von y MARTINOS, Haris, *Guía Práctica de la Cooperación*, pág. A1, 9.

ticos y culturales que facilitan e impulsan la cooperación— como otros de carácter económico y de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que viven en las fronteras. A favor de esta interpretación está el hecho de que suele haber una clara correlación entre situaciones de crisis económica y activación de la cooperación, incluso con fuerte presencia de actores empresariales en algunos casos. La cooperación territorial y transfronteriza, a pesar de la lógica lentitud de los procesos de toma de decisiones y de los obstáculos administrativos que tiene que superar, es rentable para las autoridades locales y regionales porque pueden sacarle partido simbólico a su contribución en «hacer Europa» y además convertir la reivindicación de sus problemas municipales o regionales no ya en cuestiones nacionales sino incluso europeas⁸².

Al final, el balance efectivo de las estructuras de cooperación territorial hasta el comienzo de la penúltima década del siglo pasado es muy limitado en sus realizaciones prácticas. Dadas sus características jurídicas y la falta de simetría competencial entre los distintos actores de cada país. Su meta, más que hacer, es lograr que lo hagan las administraciones competentes. Además, no faltan ejemplos en este trabajo de cómo resultan más operativos, en ocasiones, los clásicos instrumentos intergubernamentales —conferencias o comités ministeriales bilaterales— que las novedosas estructuras de cooperación. No obstante, es preciso insistir en el objetivo último de las eurorregiones o las agrupaciones escandinavas pioneras: despertar el interés por los territorios transfronterizos como espacios preferentes en el proceso de construcción europea, en paralelo con el surgir de las Comunidades y del Consejo de Europa.

Recibido: 23-06-2010

Aceptado: 8-11-2010

⁸² HAMMAN, Philippe, «La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe "par le bas"», *Espaces et Sociétés*, 116-117 (2004), pág. 236.