

# FRONTERAS Y EUROPEIZACIÓN DEL TERRITORIO: EL PAPEL DE CIUDADES Y REGIONES EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

**Javier Martín Uceda**

Per citar o enllaçar aquest document:  
Para citar o enlazar este documento:  
Use this url to cite or link to this publication:

<http://hdl.handle.net/10803/667967>

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



TESIS DOCTORAL

Fronteras y europeización del territorio:  
el papel de ciudades y regiones en la  
cooperación transfronteriza

---

JAVIER MARTÍN UCEDA

2019





TESIS DOCTORAL

Fronteras y europeización del territorio:  
el papel de ciudades y regiones en la  
cooperación transfronteriza

---

JAVIER MARTÍN UCEDA

**DIRIGIDA POR:**

Dra. MARGARITA CASTAÑER VIVAS  
Dr. JOAN VICENTE RUFÍ

**TUTORA:**

Dra. MARGARITA CASTAÑER VIVAS

Programa de doctorado de Medio Ambiente  
Memoria presentada para optar al título de doctor por la Universitat de Girona

**2019**





La Dra. Margarita Castañer i Vivas, de la Universitat de Girona,  
y el Dr. Joan Vicente i Rufí, de la Universitat de Girona

DECLARAMOS: Que el trabajo titulado “*Fronteras y europeización del territorio: el papel de ciudades y regiones en la cooperación transfronteriza*”, que presenta Javier Martín Uceda para la obtención del título de doctor, ha sido realizado bajo nuestra dirección y que cumple los requisitos para poder optar a la Mención Internacional.

Y, para que así conste y tenga los efectos oportunos, firmamos este documento.

Dra. Margarita Castañer Vivas

Dr. Joan Vicente Rufí

Girona, 15 de junio del 2019



...*Cruzar la frontera*, no importaba cuál ni dónde,  
porque no me importaba el fin, la meta, el destino,  
sino el mero acto, casi místico y trascendental,  
de *cruzar la frontera*.

*Viajes con Heródoto*

Ryszard Kapuściński



## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN DE LA TESIS DOCTORAL .....</b>	<b>1</b>
<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>5</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>7</b>
<b>RESUM .....</b>	<b>9</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>11</b>
<b>PARTE PRIMERA: INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>15</b>
1.1 <i>Motivación de la investigación .....</i>	<i>15</i>
1.2 <i>Objetivos de la investigación .....</i>	<i>17</i>
1.3 <i>Hipótesis de trabajo .....</i>	<i>19</i>
1.4 <i>Justificación de la investigación .....</i>	<i>20</i>
1.5 <i>Estructura de la tesis doctoral .....</i>	<i>22</i>
<b>2. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>27</b>
2.1 <i>La construcción de la Unión Europea: visiones y políticas para la cohesión del territorio.....</i>	<i>27</i>
2.1.1. <i>La cohesión territorial: tercer pilar para la integración de la Unión Europea .....</i>	<i>29</i>
2.1.2 <i>De la banana azul, a la Europa policéntrica. Conceptos para la planificación de un territorio funcional europeo.....</i>	<i>34</i>
2.1.3 <i>La Europa de las redes y las nuevas escalas: de los soft-spaces a una nueva governance .....</i>	<i>37</i>
2.2 <i>Fronteras y cooperación: una perspectiva sobre sus funciones y su evolución .....</i>	<i>42</i>
2.2.1 <i>La frontera: nuevas funciones, nuevos retos .....</i>	<i>42</i>
2.2.2 <i>Sobre cooperación transfronteriza: algunas definiciones.....</i>	<i>45</i>
2.2.3 <i>Evolución de la cooperación transfronteriza en Europa.....</i>	<i>49</i>
2.2.4 <i>Simetrías y asimetrías: una realidad geográfica.....</i>	<i>52</i>
2.2.5 <i>INTERREG: un fondo para el fomento de la cooperación transfronteriza dentro de la Unión Europea.....</i>	<i>54</i>
2.3 <i>Regiones y ciudades en la construcción del territorio europeo.....</i>	<i>57</i>
2.3.1 <i>La europeización del territorio .....</i>	<i>57</i>
2.3.2 <i>¿La Europa de las Regiones? .....</i>	<i>58</i>
2.3.3 <i>Las ciudades, entre lo local y lo global .....</i>	<i>60</i>
2.3.4 <i>La geopolítica local y regional .....</i>	<i>61</i>

2.3.5	Soberanía y <i>re-bordering</i> : una visión provisional de la situación actual.....	62
2.4	<i>A modo de sumario</i> .....	64
<b>PARTE SEGUNDA: METODOLOGÍA Y ZONAS DE ESTUDIO.....</b>		<b>67</b>
<b>3.</b>	<b>METODOLOGÍA .....</b>	<b>69</b>
3.1	<i>El análisis cuantitativo: proyectos, actores y territorios de INTERREG</i> .....	70
3.2	<i>El análisis cualitativo: entrevistas y bibliografía</i> .....	76
3.2.1	La bibliografía.....	76
3.2.2	Entrevistas y conversaciones.....	77
<b>4.</b>	<b>ZONAS DE ESTUDIO.....</b>	<b>81</b>
4.1	<i>Justificación de las zonas de estudio</i> .....	81
4.2	<i>La frontera hispano-francesa</i> .....	84
4.3	<i>La frontera hispano-portuguesa</i> .....	89
4.4	<i>La frontera germano-polaca</i> .....	94
4.5	<i>La frontera austro-italiana</i> .....	99
<b>PARTE TERCERA: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>		<b>105</b>
<b>5.</b>	<b>RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>107</b>
5.1	<i>INTERREG-A 2007-2013 (IV). Una iniciativa europea para el fomento de la cooperación transfronteriza</i> .....	108
5.1.1	Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras Ibéricas: análisis comparativo a partir de Interreg IV-A.....	108
5.1.2	La cooperación transfronteriza en la frontera germano-polaca a través del programa INTERREG-A 2007-2013.....	124
5.1.3	La cooperación transfronteriza en la frontera austro-italiana a través del programa INTERREG-A 2007-2013.....	134
5.2	<i>Espacios urbanos, fronteras y cooperación: una visión de proyectos, procesos y estrategias desde las fronteras ibéricas</i> .....	140
5.2.1	Territorios urbanos transfronterizos en las fronteras ibéricas: programas de cooperación y estructuras de gobierno .....	140
5.2.2	Los proyectos de cooperación transfronteriza de las entidades locales en las fronteras españolas en el IV programa INTERREG (2007-2013) .....	143
5.2.3	Las eurociudades en las fronteras ibéricas. Una realidad diversa: de la consolidación a la falta de liderazgo .....	146
5.2.2	Interpretación .....	154
5.3	<i>Catalunya, actor en la cooperación transfronteriza: quince años de perspectiva, procesos y resultados.</i> .....	157
5.3.1	Catalunya y la cooperación transfronteriza.....	157

5.3.2 Las competencias en materia de cooperación territorial .....	158
5.3.3 Las visiones de Catalunya, las visiones de la cooperación territorial .....	159
5.3.4 La participación de Catalunya en estructuras de cooperación transfronteriza .....	162
5.3.4 Catalunya y la iniciativa INTERREG: líder y actor de proyectos transfronterizos .....	165
<b>PARTE CUARTA: DISCUSIONES Y CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>171</b>
<b>6. DISCUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>173</b>
6.1 <i>Resumen de las principales líneas de discusión.....</i>	<i>180</i>
<b>7. CONCLUSIONES GENERALES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>185</b>
<b>8. GENERAL CONCLUSIONS AND FUTURE RESEARCH .....</b>	<b>190</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES .....</b>	<b>195</b>
9.1 <i>Bibliografía .....</i>	<i>195</i>
9.2 <i>Fuentes documentales .....</i>	<i>208</i>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: <i>Tissus de villes</i> .....	35
Figura 2: Imagen aérea nocturna de Europa.....	37
Figura 3: Mapa de las regiones fronterizas en la Unión Europea. ....	46
Figura 4: Evolución de INTERREG, 1990-2020. ....	55
Figura 5: Infografía sobre el INTERREG V 2014-2020.....	56
Figura 6: Esquema metodológico.....	69
Figura 7: Fragmento de la base de datos de proyectos INTERREG. ....	72
Figura 8: Imagen de la base de datos de actores en los proyectos INTERREG. ....	73
Figura 9: Imagen de la base de datos de territorios en los proyectos INTERREG. ....	74
Figura 10: Esquema de las fronteras analizadas en el proyecto de investigación del grupo APTA. ....	81
Figura 11: Mapa con las tipologías de las regiones europeas (NUTS III). ....	82
Figura 12: Imagen aérea nocturna de la frontera hispano-francesa y las principales áreas urbanas .....	85
Figura 13: Mapa de las regiones (NUTS III) en la frontera hispano-francesa. ....	87
Figura 14: Imagen aérea nocturna de la frontera hispano-portuguesa y las principales áreas urbanas .....	91
Figura 15: Mapa de las regiones (NUTS III) en la frontera hispano-portuguesa.....	92
Figura 16: Imagen aérea nocturna de la frontera polaco-germana y las principales áreas urbanas .....	96
Figura 17: Mapa de las regiones (NUTS III) en la frontera germano-polaca. ....	97
Figura 18: Imagen aérea nocturna de la frontera austro-italiana y las principales áreas urbanas .....	100
Figura 19: Mapa de las regiones (NUTS III) en la frontera austro-italiana. ....	101
Figura 20: Gráficos de proyectos y sus tipologías en la frontera hispano-francesa. ....	110
Figura 21: Gráficos de proyectos y sus tipologías en la frontera hispano-portuguesa.....	111
Figura 22: Mapa de líderes de proyectos en la frontera hispano-francesa. ....	113
Figura 23: Mapa de líderes de proyectos en la frontera hispano-portuguesa. ....	114
Figura 24: Mapa de distribución de actores en la frontera hispano-francesa. ....	115
Figura 25: Mapa de distribución de actores en la frontera hispano-portuguesa.....	117
Figura 26: Mapa de distribución de los fondos en la frontera hispano-francesa entre actores. ....	119
Figura 27: Mapa de distribución de los fondos en la frontera hispano-portuguesa. ....	120
Figura 28: Gráfico de tipología de proyectos en el programa norte.....	126
Figura 29: Gráfico de tipología de proyectos en el programa centro.....	126
Figura 30: Mapa de líderes de proyectos en la frontera norte germano-polaca. ....	127
Figura 31: Mapa de líderes de proyectos en la frontera centro germano-polaca. ....	128
Figura 32: Mapa de distribución de actores en la frontera norte.....	129
Figura 33: Mapa de distribución de actores en la frontera centro.....	130
Figura 34: Mapa de distribución de los fondos en la frontera norte germano-polaca.....	131
Figura 35: Mapa de distribución de los fondos en la frontera centro germano-polaca.....	132
Figura 36: Gráfico de tipología de proyectos .....	135

Figura 37: Mapa de líderes de proyectos en la frontera centro austro-italiana. ....	136
Figura 38: Mapa de distribución de actores en la frontera austro-italiana. ....	137
Figura 39: Mapa de distribución de los fondos en la frontera austro-italiana. ....	138
Figura 40: Mapa de número de participaciones de actores locales en la frontera hispano-portuguesa. ....	144
Figura 41: Mapa de número de participaciones de actores locales en la frontera hispano-francesa. ....	145
Figura 42: Mapa de situación de las eurociudades ibéricas. ....	147

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Conjunto de publicaciones realizadas durante la tesis con los resultados. ....	23
Tabla 2: Principales documentos de ordenación del territorio en la Unión Europea.....	34
Tabla 3: Funciones elementales de las fronteras, según Christophe Sohn.....	44
Tabla 4: Número de proyectos y actores en las fronteras analizadas.....	71
Tabla 5: Lista de entrevistados para la tesis doctoral.....	78
Tabla 6: Evolución de la población por NUTS III en la frontera hispano-francesa.....	86
Tabla 7: PIB por cápita en los NUTS III de la frontera hispano-francesa.....	87
Tabla 8: Organización político-administrativa en la frontera hispano-francesa.....	88
Tabla 9: Evolución de la población por NUTS III en la frontera hispano-portuguesa.....	90
Tabla 10: PIB por cápita en los NUTS III de la frontera hispano-portuguesa.....	90
Tabla 11: Organización político-administrativa en la frontera hispano-portuguesa.....	93
Tabla 12: Evolución de la población por NUTS III en la frontera germano-polaca.....	95
Tabla 13: PIB por cápita en los NUTS III de la frontera germano-polaca.....	96
Tabla 14: Organización político-administrativa en la frontera germano-polaca.....	98
Tabla 15: Evolución de la población por NUTS III en la frontera austro-italiana.....	99
Tabla 16: PIB por cápita en los NUTS III de la frontera austro-italiana.....	100
Tabla 17: Organización político-administrativa en la frontera austro-italiana.....	102
Tabla 18: Convenios de cooperación transfronteriza de entidades españolas al amparo del convenio marco europeo hasta 2017.....	109
Tabla 19: Tipologías de proyectos y financiación en la frontera hispano-francesa.....	112
Tabla 20: Tipologías de proyectos y financiación en la frontera hispano-portuguesa.....	112
Tabla 21: Número de proyectos liderados por actores regionales catalanes.....	165
Tabla 22: Número de proyectos participados por actores regionales catalanes.....	166
Tabla 23: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera hispano-francesa.....	186
Tabla 24: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera hispano-portuguesa.....	186
Tabla 25: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera centro polaco-germana.....	186
Tabla 26: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera norte polaco-germana.....	186
Tabla 27: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera austro-italiana.....	186

## **ÍNDICE DE ABREVIATURAS**

AECT: Agrupación Europea de Cooperación Territorial

APTA: grupo de investigación en Análisis y Planificación Territorial y Ambiental

CCE: Comunidad Económica Europea

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CRPM: Comisión de Regiones Periféricas Marítimas

DATAR: Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DGREGIO: Dirección General de Política Regional y Urbana

ETE: Estrategia Territorial Europea

EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

FSE: Fondo Social Europeo

NUTS: Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas

RIATE: Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement et la cohésion des territoires de l'Europe et de ses voisinages

UE: Unión Europea



## **PRESENTACIÓN DE LA TESIS DOCTORAL**

---



## PRESENTACIÓN

---

Esta tesis doctoral se ha realizado dentro del Programa de Doctorado de Medio Ambiente de la Escuela de Doctorado de la Universitat de Girona.

Se ha podido llevar a cabo gracias a la beca para investigadores en formación (IF-UdG) financiada por la Universitat de Girona, a partir de la convocatoria del 2015. La tesis se ha desarrollado dentro del grupo de investigación de “Análisis y Planificación Territorial y Ambiental” (APTA), en el departamento de Geografía de la misma universidad. El equipo está dirigido por la Doctora Margarita Castañer.

Durante el período de investigación se han realizado dos estancias en centros de investigación internacionales, que han permitido al autor optar a la Mención Internacional del Programa de Doctorado. En concreto las dos estancias han sido:

- Universidad Europa-Viadrina. Frankfurt-Oder, Alemania: octubre, 2017.  
La estancia fue financiada gracias a la beca competitiva ganada por el autor dentro del programa “Viadrina International Programme for Graduates, (VIP)”.
- Centro de Estudios Geográficos. Universidad de Lisboa: enero-marzo, 2018.  
En esta ocasión la estancia fue financiada con una beca “Ajuts complementaris per a la mobilitat d'investigadors de la UdG (MOB)”.

La realización de la tesis doctoral y su temática forman parte de dos proyectos de investigación financiados al grupo APTA. Ello ha permitido también financiar parte de las actividades de investigación, así como la asistencia a congresos y trabajo de campo. Los dos proyectos mencionados son:

- *Cooperación transfronteriza en Europa, una geopolítica de escala local. Análisis en cinco países europeos de buenas prácticas para la integración y el desarrollo global (TRANSBORDEURCOP)*. Dirigido por los doctores Margarita Castañer y Jaume Feliu. Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España. Periodo de vigencia: 1/1/2016-31/12/2019. Código: CSO2015-67124-R
- *Cooperació transfronterera i desenvolupament local a Europa*. Dirigido por los doctores Margarita Castañer y Jaume Feliu. Financiado por la Universitat de Girona. Periodo de vigencia: 1/1/2016-31/12/2018. Código: MPCUdG2016/073

*Fronteras y europeización del territorio:  
el papel de ciudades y regiones en la cooperación transfronteriza*

## AGRADECIMIENTOS

En la portada de esta tesis doctoral aparece el nombre del autor y de los directores, pero realizar una tesis es un trabajo, en parte, colectivo. Son muchas otras personas las que han sido imprescindibles para poder llegar al momento de escribir este apartado de agradecimientos que, aunque esté al principio, ha sido el último en redactarse. Es difícil recoger todos los nombres, y quizá me olvide de alguno, pero más allá de una lista, quiero agradecer a todas las personas e instituciones que a lo largo de cuatro años han tenido algún momento para ayudarme, sea de la forma que sea.

Primero a mi familia. Sin todo lo que han creído en mí, no hubiera llegado a tener la posibilidad de realizar un doctorado. Porqué antes de llegar a este punto, hay muchos años previos. Sin su apoyo y esfuerzo, nada sería posible.

En segundo lugar, a las tres personas que más directamente han tenido un papel clave en la investigación. Por un lado, Mita y Joan, mis dos directores. Su apoyo en todo este proceso ha sido constante, ya sea desde el punto de vista académico como personal. De ser mis profesores, luego fueron mis compañeros, y ahora, ya, amigos. Por otro, gracias a Anna. Tampoco sin ella, buena parte de la tesis doctoral no hubiera sido posible. Su trabajo y soporte son una parte fundamental de toda la investigación realizada para la tesis y el proyecto de investigación.

A continuación, un reconocimiento al conjunto del grupo de investigación de Análisis y Planificación Territorial y Ambiental, y del Departamento de Geografía. Todos mis compañeros y compañeras que, de una forma u otra, han sido de gran ayuda durante este periplo tan enriquecedor. No hace falta nombrarlos, pero a todos ellos mi más sincero agradecimiento. Compañeros y amigos a los que espero seguir teniendo cerca, ya sea en el propio pasillo o a miles de kilómetros, pero seguro que próximos en mi interior.

Mención especial deben tener mis demás compañeros (de fatigas y buenos momentos) doctorandos, gran parte de ellos, ya doctoras y doctores por méritos propios. Por tantos ratos pasados, por risas y alguna lágrima, por su ayuda en todos los momentos pasados, y seguro, que de futuro. A María, por su apoyo las 24 horas, su paciencia y cariño. A Ariadna, por sus consejos y abrazos (de la tesis y de la vida). A Carla y Josep, por soportar mi mala relación con la tecnología, y aun así, seguir siendo mis amigos. A Enrica, por su constante apoyo y sonreír siempre. A Marta, también por sus sonrisas, su confianza y complicidad. Y a Teo y Roser, por ser mis referentes *borders*, y abirme tantas puertas. A todos, todos, mi amistad para siempre.

Gracias a la Universitat de Girona, por concederme una beca de investigación predoctoral, pero también por el apoyo en todas las actividades realizadas a lo largo de estos años.

Cuatro años que me han permitido, también, viajar y conocer otras personas fuera de la universidad de Girona. Quiero destacar al profesor Jaroslaw Janczak, de la Universidad de

Poznan. Gracias a él hemos podido realizar una parte de la investigación, así como una estancia en la frontera polaco-germana, y distintas vistas a Polonia y Alemania. Una colaboración que se consolida cada vez más: *Dziękuję!* También a los compañeros investigadores de la Universidad de Lisboa, del Instituto de Geografía e Ordenamento do Território.

Y, por último, un agradecimiento a todos los demás amigos y conocidos fuera del mundo universitario. Gracias a todos ellos también por la paciencia y apoyo, por los ánimos y abrazos. A todos, también mi más sentido reconocimiento.

Una tesis, para finalizar, un camino de aprendizaje y enriquecimiento, a partes iguales académico y personal. ¡Seguimos!

## RESUMEN

Esta tesis doctoral quiere ser una aproximación a la cooperación transfronteriza realizada en la Unión Europea. Por definición, la cooperación transfronteriza la llevan a cabo agentes subestatales, básicamente regiones y actores locales. El objetivo principal es comprender los resultados en forma de proyectos, estructuras o acuerdos de cooperación transfronteriza que se realizan, que forma adquieren y los actores que forman parte de los mismos.

El punto de partida es la consolidación de la Unión Europea como proyecto político, que conlleva al mismo tiempo, una propuesta de organización del territorio. Una visión que pretende llevar las oportunidades de desarrollo económico y social al conjunto del territorio europeo, para romper con el modelo centro-periferia en que la generación de riqueza ha tendido a concentrarse en unas áreas concretas del continente. Para ello, las autoridades comunitarias han impulsado un conjunto de políticas e instrumentos para poder romper esa dinámica y avanzar hacia un modelo de desarrollo policéntrico y más equilibrado en todo el territorio. Para lograr ese objetivo, las regiones y autoridades locales se han convertido en agentes imprescindibles para poder llevar a cabo una parte importante de las políticas europeas con impacto territorial.

Pero por todos estos aspectos, cualquier intento por avanzar hacia el policentrismo necesita superar el efecto divisivo que significa una frontera estatal. Con la Unión Europea, la libre circulación de personas, bienes y capitales se convierte en un pilar fundamental, con lo que la apertura de las fronteras significa un proceso de *de-bordering* en que dejan de tener en parte el componente de separación para ser un elemento que une. Esto supone una gran oportunidad de encuentro para actores de ambos lados de la misma frontera, que en muchas ocasiones no habían tenido posibilidad de colaborar hasta la integración europea. Para el territorio fronterizo las oportunidades son enormes, ya que pueden dejar en parte el carácter periférico para resituarse en un espacio de comunicación e intercambio clave para la construcción europea y el mundo globalizado. La cooperación transfronteriza, por tanto, se convierte en un proceso fundamental para conseguir consolidar estas transformaciones. Para ello, la Unión Europea ha creado diferentes instrumentos para el fomento de la cooperación. El análisis de los mismos y sus resultados es el cuerpo analítico de esta tesis. Por un lado, los fondos para el fomento de la cooperación, INTERREG, que permiten impulsar proyectos transfronterizos entre actores de ambos lados de una frontera. Por otro, el fomento de la cooperación proviene de la creación de estructuras de cooperación con figuras diversas, como *eurorregiones*, *eurociudades*, *eurodistrictos*, y por el interés propio de cada actor subestatal, ya sea una región o un municipio de impulsar sus políticas. Con estos dos grandes bloques, la cooperación transfronteriza ha ayudado a consolidar territorios funcionales en el conjunto de Europa. Espacios que, en la mayoría de los casos, si bien no tienen un límite claro, sí una necesidad de nuevas formas de gobierno que salgan de las estructuras tradicionales. Nuevas aproximaciones que incluyan a todo el conjunto de actores, a diferentes escalas y con una perspectiva analítica diferente. Para ello, la *governance* ha emergido como un proceso de concertación de voluntades óptimo para aunar los intereses de todos los actores.

Los espacios fronterizos, por todos estos aspectos, se han convertido en lo que han bautizado diversos expertos “laboratorios de las políticas europeas”, por agrupar un conjunto de aspectos que permiten demostrar el proceso de europeización del territorio. Y por ello, esta tesis intenta por otro lado responder a porque unos actores participan más que otros, y que condicionantes pueden determinar en parte los procesos de cooperación.

Con este punto de partida, la tesis se divide en dos grandes apartados. En primer lugar, el marco teórico y la explicación de las áreas de estudio, y seguidamente los resultados del análisis. A su vez, estos también se dividen en dos bloques. El primero, el análisis de los proyectos INTERREG-A desarrollados durante la convocatoria 2007-2013 en las fronteras de España-Francia, España-Portugal, Polonia-Alemania e Italia-Austria. Todo ello a partir de una metodología creada para poder analizar aspectos como la tipología de los proyectos, los actores que participan o los recursos que gestionan. La segunda parte del análisis sobre la cooperación transfronteriza, referida a la acción desarrollada por actores urbanos y regionales, para comprender qué instrumentos de gobernanza crean y a qué responden. Para este apartado se han analizado las diferentes estructuras de cooperación transfronteriza que se han impulsado en las fronteras españolas en territorios urbanos, la mayoría bajo el nombre de *eurociudades*. Y en lo referente a las regiones, se ha analizado la acción de gobierno en referencia a la cooperación de Catalunya.

Con este conjunto de análisis creemos que queda cubierta una gran parte de la acción transfronteriza en la Unión Europea, y se responde a algunas preguntas interesantes. Todo ello en un momento de incertidumbre para el proyecto europeo, por su fragilidad y debilidad ante nuevas propuestas políticas que pretenden, algunas de ellas, acabar con la misma Unión Europea.

## RESUM

Aquesta tesis doctoral vol ser una aproximació a la cooperació transfronterera realitzada en la Unió Europea. Per definició, la cooperació transfronterera la realitzen agents subestats, bàsicament regions i actors locals. L'objectiu principal és comprendre els resultats en forma de projectes, estructures o acords de cooperació transfronterera que es realitzen, la forma que adopten i els actors que formen part del mateixos.

El punt de partida és la consolidació de la Unió Europea com a projecte polític, que comporta al mateix temps, una proposta d'organització del territori. Una visió que preten portar les oportunitats de desenvolupament econòmic i social al conjunt del territori europeu, per trencar amb el model centre-perifèria, en que la generació de riquesa ha tendit a concentrar-se en unes àrees concretes del continent. Per això, les autoritats comunitàries han impulsat un conjunt de polítiques i instruments per poder trencar aquesta dinàmica i avançar cap a un model de desenvolupament policèntric i més equilibrat en tot el territori. Per aconseguir aquest objectiu, les regions i autoritats locals s'han convertit en agents imprescindibles per poder aconseguir una part important de les polítiques europees amb impacte territorial.

Per tot això, qualsevol intent per avançar en el policentrisme necessita superar l'efecte divisor que significa una frontera estatal. Amb la Unió Europea, la lliure circulació de persones, béns i capitals es converteix en un pilar fonamental, amb el que l'apertura de les fronteres significa un procés de *de-bordering* en que deixen de tenir en part el component divisor per ser un element d'unió. Això suposa una gran oportunitat de trobada per actors d'ambdós costats de la mateixa, que en moltes ocasions no han tingut la possibilitat de col·laborar fins a la integració europea. Pel territori fronterer les oportunitats són enormes, ja que poden deixar en part el caràcter perifèric per situar-se en un espai de comunicació i intercanvi clau per la construcció europea i el món globalitzat. La cooperació transfronterera, per tant, es converteix en un procés imprescindible per consolidar aquest fenomen.

Per aconseguir-ho, la Unió Europea ha creat diferents instruments pel foment de la cooperació. La revisió dels mateixos i els seus resultats són el cos analític d'aquesta tesi. Per un costat, els fons pel foment de la cooperació, INTERREG, que permeten impulsar projectes transfronterers entre actors de dos costats d'una frontera. Però per altre, el foment de la cooperació prové de la creació d'estructures de cooperació amb figures diverses, com les *euroregions*, *eurociutats*, *eurodistrictes*, així com de l'interés propi de cada actor subestatal, ja sigui una regió o un municipi d'impulsar les seves polítiques. Amb aquests dos grans blocs, la cooperació ha ajudat a consolidar territoris funcionals en el conjunt d'Europa. Espais que, en la majoria dels casos, si bé no tenen límit clar, si necessiten de noves formes de govern que surtin de les tradicionals. Noves aproximacions que inclouen a tot el conjunt d'actors a diferents escales i amb una perspectiva analítica diferent. Per això, la *governance* ha emergit com un procés de concertació de voluntats òptim per unir interessos de tots els actors involucrats.

Els espais fronterers, per tots aquests aspectes, s'han convertit en el que han batejat diversos experts “laboratoris de les polítiques europees”, per agrupar un conjunt d'aspectes que permeten demostrar el procés d'europeització del territori. Per això aquesta tesi intenta per altre costat respondre a perquè alguns actors participen més que d'altres, i quins condicionants poden determinar en part els processos de coepració.

Amb aquest punt de partida, la tesi es divideix en dos grans apartats. En primer lloc, el marc teòric i l'explicació de les àrees d'estudi, i seguidament els resultats de l'anàlisi. Al mateix temps, aquests també es divideixen en dos blocs. El primer, l'anàlisi dels projectes INTERREG-A desenvolupats durant la convocatòria 2007-2013 en les fronteres d'Espanya-França, Espanya-Portugal, Polònia-Alemanya i Itàlia-Àustria. A part d'una metodologia creada per poder analitzar aspectes com la tipologia dels projectes, els actors que participen o els recursos que gestionen. La segona part de l'anàlisi sobre la cooperació transfronterera, es refereix a l'acció per actors urbans i regionals més enllà dels projectes concrets, per veure els instruments de governança que creen i a què responen. Per aquest apartat s'han analitzat les diferents estructures de cooperació que s'han impulsat a les fronteres espanyoles en territoris urbans, gran part sota el nom d'*eurociutats*. En el referent a les regions, s'ha analitzat l'acció de govern en referència a la cooperació a Catalunya.

Amb aquest conjunt d'anàlisi creiem que queda coberta una gran part de l'acció transfrontera en la Unió Europea, i que respon a algunes preguntes interessants. Tot això en un moment d'incertesa pel projecte europeu, per la seva fragilitat i debilitat davant les noves propostes polítiques que pretenen, algunes d'elles, acabar amb la mateixa Unió Europea.

## ABSTRACT

This doctoral thesis attempts to assess cross-border cooperation undertaken in the European Union. By definition, cross-border cooperation is carried out by sub-state agents, basically, local actors and regions. The main objective is to understand the results in the form of the projects, structures or agreements of cross-border cooperation carried out, what form they take and who the actors are.

The starting point is the consolidation of the European Union as a political project, which at the same time undertakes a proposal of territorial organisation. A vision that tries to offer opportunities for social and economic development within the European territory, in order to break the core-periphery model where wealth generation has tended to concentrate in specific areas of the continent. The community's authorities have promoted a set of policies and tools to break this dynamic and advance towards a polycentric and more balanced model of development throughout the territory. To achieve these aims, the regions and local authorities have become essential agents in undertaking an important part of the European policies with territorial impact.

However, any attempt to advance towards polycentrism needs to overcome the divisive effect of a state border. With the European Union, the free circulation of people, goods and capital becomes a fundamental pillar, where the opening of borders leads to a de-bordering process where they stop being a component of separation and become an element of unity. This offers a grand opportunity for actors from both parts to meet. For many, there were few chances of collaboration until integration into Europe. For border areas, the opportunities are enormous, as they can stop having a peripheral character and relocate themselves as a place of key communication and exchange for European construction and the globalised world. Cross-border cooperation, therefore, has become a fundamental part in consolidating this process. The European Union has created different tools to promote cooperation. The analysis of these and their results is the analytical body of this thesis. On the one hand, the funds for the promotion of cooperation, INTERREG, which allows the implementation of cross-border projects by actors from both sides of a border. On the other, the promotion of cooperation provided by the creation of various cooperation structures such as Euroregions, Eurocities, Eurodistricts, and by the interest from each sub-state actor, whether a region or municipality to implement their policies. With these two large blocks, cross-border cooperation has helped to consolidate functional territories within Europe. Areas which, in the majority of cases, may not have a clear limit, but do have a need for new forms of government removed from traditional structures. New approaches that include all the actors, on different scales and with different analytical perspectives. With this, governance has emerged as an optimal process for the consultation of wishes to unite the interests of all the actors.

The border areas, for these aspects, have become what various experts have called "European policy laboratories", as they group together a set of aspects that demonstrate the

Europeanisation of the territory. This thesis attempts to explain why some actors participate more than others, and what conditions may play a part in the cooperation processes.

With this starting point, the thesis is divided in two large sections. Firstly, the theoretical framework and the explanation of the areas of study, followed by the results of the analysis. These, in turn, are divided in two blocks. The first is the analysis of INTERREG-A projects from the 2007-2013 call and carried out on the Spain-France, Spain-Portugal, Poland-Germany and Italy-Austria borders. This is through a methodology created to analysis aspects such as the type of projects, and the participants or the resources they manage. The second part of the analysis of cross-border cooperation, referring to the action undertaken by urban and regional participants, is to understand what instruments are created and the response to these. For this section, the different structures of cross-border cooperation undertaken at Spanish borders in urban areas was analysed; most of these under the Eurocities name. With respect to regions, government action regarding cooperation in Catalonia was analysed.

With this conjoint analysis, we believe that a large part of the cross-border action of the European Union has been covered, and that it answers some interesting questions. All this at a time of uncertainty for the European project due to its fragility and weakness before new political proposals, some of which threaten the end of the European Union.

## **PARTE PRIMERA: INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO**

---



## 1. INTRODUCCIÓN

El capítulo de introducción en esta tesis está dividido en cuatro apartados diferentes. El primero, para exponer la necesidad de una investigación como la que aquí se presenta, los motivos personales y académicos que empujan a realizar este trabajo. En segundo y tercer lugar, los objetivos de la investigación y las hipótesis de partida respectivamente. Ello quiere dar un cuadro al conjunto de la tesis y acotarla. En último lugar, el apartado de estructuración, para ayudar a comprender como se ha articulado el conjunto de la tesis y este documento final.

### 1.1 Motivación de la investigación

Fue en Finlandia, durante mi ERASMUS en 2012, donde tuve el primer contacto académico con las fronteras. Digo académico porque en realidad siempre han estado presentes en mi vida diaria. La frontera está a una veintena de kilómetros de casa y ha sido un elemento en el desarrollo de mi ciudad y mi territorio, del Empordà. Aquella línea, aquella raya, nos hacía diferentes a los habitantes del otro lado. Pero como digo no fue hasta Finlandia, en que empecé a mirarla desde un punto de vista distinto al de mero observador. Por cuestión de oferta de cursos, tuve que elegir asignaturas como *Fronteras europeas* o *Geopolítica en la Unión Europea*. Supongo que no era casual, ya que Joensuu, ciudad fronteriza con Rusia, tienen uno de los centros de estudio en fronteras más destacados del continente. Pero no fui consciente de ello hasta años después. El profesor Likannen nos pidió un trabajo sobre una frontera europea, y sus efectos sobre el territorio. Y fue en aquel momento en que me di cuenta que aquella línea a pocos kilómetros de casa, aquella línea divisoria que hacía llenar Figueres de franceses, y que de pequeño me hacía ir con mis padres a Perpiñán a comprar, era un elemento de estudio de interés, y en especial relacionado con la construcción de la Unión Europea.

También la Unión Europea como sujeto ha sido un elemento de interés personal. Aun no siendo geógrafo, antes de empezar mis estudios, entendí que eran necesarias nuevas estructuras de gobierno del territorio, para poder gestionar y afrontar los retos del planeta. Y de niño, después de horas de devorar atlas y mapas, me di cuenta que los estados europeos, el mío y los vecinos, eran demasiado pequeños para poder competir con los otros países gigantes. Además, también mi pasión por la historia me hizo comprender que Europa no había sido, históricamente, un territorio de paz. Más bien al contrario, había sido el campo de cultivo de guerras, disputas y confrontación. Todo por llevar una frontera más arriba o abajo. El proyecto europeo superaba las viejas rencillas, superando las fronteras estatales.

Una Unión Europea que necesitaba, para ser de verdad unión y no mero club de estados, avanzar hacia un territorio cohesionado. Si quería constituir un espacio común para los millones de ciudadanos debía de ser fácil ir de Lisboa a Varsovia o de Amberes a Bari sin

mayor problema. Las fronteras no podían constituir un freno a este territorio que debía ser común. Y por ello, su significado y sentido, debían cambiar, para ser un espacio de unión, de encuentro y contacto. Por ello los espacios de frontera se han convertido en la esencia de la construcción europea. De ahí la importancia de entender y estudiarlos.

A día de hoy en el 2019 pero, la situación ha cambiado. El proyecto europeo sufre una importante crisis de identidad. La situación social y económica después de años de recesión ha contribuido a un estado de implosión de muchos de los principios fundamentales del “sueño” europeo.

Las fronteras nunca desaparecieron, pero hoy vuelven a estar presentes en la televisión, vuelven a tener un papel fundamental en determinar que un estado, y su soberanía, llegan hasta cierto punto geográfico. Y que, por ejemplo, no todo el que quiera puede entrar a él. Sin duda un momento delicado. Pero, aun así, la Unión Europea realiza un importante esfuerzo en mantener políticas y financiación para conseguir mermar el “efecto frontera”. Esta voluntad debe no solo mejorar las posibilidades de desarrollo económico y social en los espacios de frontera, contribuye de manera clave a trabajar por una cohesión territorial en la Unión Europea, que debe permitir avanzar en el policentrismo, para intentar dejar atrás en modelo de desarrollo centro-periferia.

Los espacios transfronterizos europeos se han convertido en un ejemplo por diferentes motivos. Primero, por ser ejemplo representativo de lo que significa la Unión Europea. Por el valor que supone disminuir el “efecto frontera”, permitiendo crear espacios funcionales que superan las fronteras estatales. Significa la consolidación de nuevas geografías donde la libre circulación de personas y bienes son el emblema máximo de la integración política y económica. Y, en segundo lugar, por convertirse en el “laboratorio” de algunas de las políticas e instrumentos comunitarios más emblemáticos, como son los fondos INTERREG. Laboratorio por ser ejemplo de cómo pueden funcionar las políticas europeas, y en especial, por la implicación que supone para las regiones y municipios el convertirse en aliado de la Unión Europea. Una alianza que, tradicionalmente, es entre la Unión y los estados miembros. Convertimos, por tanto, a estos actores en nuevas piezas de una compleja estructura de gobierno.

La Unión Europea es un proyecto político de gran envergadura. Supuso uno de los mayores hitos políticos del siglo XX, y sigue hoy en día, aún con sus problemas y dudas, siendo una propuesta clave para afrontar los retos globales de los próximos decenios. Las fronteras no dejarán ni dejarán de ser protagonistas de esta historia. De unión y desunión. De contacto y separación. Una historia metafóricamente representada por el papel de las fronteras. Intentamos con esta tesis contribuir modestamente a comprender una parte de ella.

No pensaba, para concluir, mientras estaba en Finlandia que las fronteras serían un elemento de análisis en mi carrera académica, a las que dedicaría el trabajo de prácticamente cuatro años de investigación. Pero el esfuerzo y dedicación han valido la pena, y el resultado empieza aquí para continuar seguidamente en los apartados posteriores.

## 1.2 Objetivos de la investigación

Esta tesis doctoral se enmarca dentro del proyecto de investigación *Cooperación transfronteriza en Europa, una geopolítica de escala local. Análisis en cinco países europeos de buenas prácticas para la integración y el desarrollo global* (TRANSBORDEURCOP) (código oficial: CSO2015-67124-R), iniciado en 2015 y aún vigente, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, con los doctores Margarida Castañer y Jaume Feliu como investigadores principales, en el grupo de investigación Análisis y Planificación Territorial y Ambiental (APTA), del departamento de Geografía de la Universidad de Girona. Este proyecto pretende continuar con el trabajo realizado con el anterior, titulado *Veinticinco años de cooperación transfronteriza entre España y Francia en el marco de la Unión Europea. Un análisis desde la geopolítica de planes, proyectos, agentes y resultados territoriales*, dirigido por el doctor Joan Vicente, y realizado entre los años 2012-2014.

Con este marco de trabajo, el objetivo principal de esta tesis es:

***“analizar los procesos y resultados que derivan de la cooperación transfronteriza europea, el papel que tienen regiones y ciudades en ello, y en el avance de la cohesión y construcción del territorio en el seno la Unión Europea”.***

Y para ello, se han analizado con diversos elementos cuatro realidades fronterizas europeas: las fronteras hispano-francesa, hispano-portuguesa, germano-polaca y austro-italiana. Cuatro espacios distintos que pueden ser buen reflejo de la mayoría de procesos transfronterizos en las fronteras internas europeas.

Además del objetivo principal, se desprenden algunos objetivos específicos, derivados algunos de la propia tesis y otros relacionados con los proyectos de investigación antes mencionados. Estos objetivos específicos, son:

1. Analizar los resultados derivados de la aplicación del fondo INTERREG, teniendo en cuenta proyectos, actores y recursos.
  - Analizar si el impacto de INTERREG genera los mismos resultados en las fronteras de un mismo estado, en este caso, el español.
  - Ampliar el análisis a otras fronteras europeas y comprar los resultados entre ellas, para poder generar conclusiones globales.
2. Estudiar y comparar el comportamiento de los actores locales, en concreto urbanos, en el fomento de la cooperación transfronteriza
  - Analizar los resultados que surgen de la metodología de análisis presentada en esta tesis para los agentes locales, su implicación y aportación respecto a la cooperación transfronteriza local en las fronteras ibéricas.
  - Comparar las diferentes estructuras y acuerdos de cooperación, más allá de INTERREG, como es el caso de las *eurociudades*.

3. Evaluar el papel de las regiones como actores en la construcción y cohesión del territorio europeo, mediante la cooperación transfronteriza y transregional a partir del ejemplo de Catalunya, como actor internacional en el seno de la Unión Europea

### 1.3 Hipótesis de trabajo

En este apartado es necesario aportar para cada una de las hipótesis que han estructurado la tesis doctoral, las premisas iniciales sobre de las que se parte para poder comenzar una investigación.

La primera de las premisas de interés es la que afirma que la cooperación transfronteriza es parte indispensable para la construcción no solo del proyecto europeo, por ser los espacios de frontera el *laboratorio* de las políticas comunitarias (ESPON, 2013), sino también del territorio europeo, de la construcción física de una realidad espacial coherente. Por tanto, las políticas e instrumentos para la cohesión territorial como INTERREG son necesarias para entender los resultados actuales en el proceso de articulación europea. Pero las políticas europeas, comunes en toda la Unión, generan resultados diferentes en el territorio, incluso dentro del mismo estado. **Sería lógico plantearse si las políticas e instrumentos se adaptan a la realidad territorial o si, por el contrario, los territorios deben hacer esfuerzos para poder utilizarlas.**

Por otro lado, como segunda hipótesis, que el proceso de articulación no es meramente un juego a dos manos entre los estados y la Unión Europea. Es decisivo el papel que juegan los diferentes niveles subestatales, en especial de regiones y ciudades. Son protagonistas de un recorrido multinivel en que deben ponerse de acuerdo múltiples escalas de poder y acción política. **Habría que discutir si este multilateralismo supone también una alteración de las jerarquías administrativas. Si se refuerza el poder de los actores principales, en este caso los estados. O si, por el contrario, ciudades y especialmente regiones ganan poder y capacidad de decisión.**

En tercer lugar, la siguiente premisa es que, para entender los procesos de cooperación transfronteriza, no solo hay que analizar los proyectos de cooperación, sus redes y procesos de gobierno. También es imprescindible entender la acción gubernamental de los actores subestatales, sus estrategias políticas y voluntades. **Impulsar figuras, instrumentos o estructuras de cooperación demuestra un interés y una opción que explica cómo se relaciona ese actor con su entorno, cuál es su proyecto político y de territorio.**

Por último, es imprescindible entender qué supone una frontera política en un territorio. Estructura el estado y delimita su soberanía. En la génesis de la Unión Europea la frontera quiere ser un elemento de unión y no de división. Pero, lejos de desaparecer, es un elemento político fundamental para comprender el funcionamiento de las relaciones transfronterizas. Las diferencias económicas, sociales, legales y administrativas ente dos estados en contacto son un aspecto a reducir según los objetivos fundacionales europeos. **Pero son precisamente estas asimetrías las que nos explican la lógica de la cooperación transfronteriza. La frontera, por tanto, divide, pero a la vez, la diferencia, es la que genera relación y contacto.**

## **1.4 Justificación de la investigación**

Después de plantear los objetivos e hipótesis de la investigación, es necesario plantear una justificación sobre el porqué se ha optado por la aproximación científica que pueda responder a los retos planteados en los apartados anteriores.

Tal y como recogen en sus memorias los proyectos de investigación en los que se encuadra esta tesis, la construcción del territorio europeo, a la sombra del proyecto de Unión Europea, tiene un conjunto de políticas que tratan de conseguir un objetivo claro: avanzar hacia la cohesión territorial europea. Las fronteras, como se expondrá a lo largo de la tesis, tienen un papel fundamental. Y por ello, un instrumento como INTERREG, que fomenta la cooperación transfronteriza a través de proyectos compartidos entre actores de los dos lados de una frontera, supone un elemento de análisis de gran interés para comprender dinámicas y procesos. Desde su creación a inicios de los años noventa cinco programas INTERREG han sido aprobados. Una descripción más profunda se realizará en el marco teórico. Pero la mención aquí pretende exponer la gran oportunidad de obtener datos sobre cómo se articula una parte de la cooperación transfronteriza. En este caso se ha optado por analizar los programas operativos del IV INTERREG, el que comprende los años 2007-2013. Esta elección no es casual: supone el último programa del que se tienen datos completos y, además, el primero en que Polonia ha participado de manera completa desde su integración en el 2004. Ello permite analizar, en el conjunto de los territorios, cómo el territorio y el instrumento interactúan, por tanto, la capacidad de los actores de poder participar del fondo.

El hecho de escoger un solo período de INTERREG no permite hacer una evolución a lo largo de un largo periodo de tiempo, pero sí un buen retrato de un territorio y ser comparado en diferentes realidades territoriales. La componente temporal sin duda será un elemento de estudio futuro. La imagen fija permite comprender y profundizar en las consecuencias de la realidad territorial, como puede ser el componente urbano o rural, el dinamismo económico, la tradición sociocultural del lugar, así como su estructura política. Todo ello configura un *milieu* que necesita ser contrapuesto al análisis previo del comportamiento de los actores participantes en proyectos transfronterizos.

Para ello, la metodología desarrollada, que también será más expuesta con más detalle en futuros apartados de esta tesis, intenta conjugar una parte de los elementos necesarios para poder conseguir cubrir los objetivos expuestos. Estos resultados necesitan ser complementados con un análisis territorial importante, muy vinculado a la geografía humana y análisis regional.

En último lugar, utilizar una aproximación a la geopolítica como instrumento de investigación pretende aportar un aspecto en general poco común: la relación del nivel local y regional con la geopolítica. La mayoría de los análisis geopolíticos tienen como escala de estudio el estado. Pero vemos como en el mundo actual, la construcción del sistema mundial y de relación de las distintas escalas de gobierno ha llevado al nivel local, y también el regional, a utilizar estrategias y acciones propias de la geopolítica. El ejemplo de Catalunya, en el último

apartado de los resultados, sirve para entender la capacidad que puede tener una región a la hora de impulsar estrategias y capacidad geopolítica más allá del estado.

Por todos estos elementos expuestos, esta aproximación poliédrica puede responder en buena medida a los retos expuestos.

## 1.5 Estructura de la tesis doctoral

El formato de esta tesis doctoral es tradicional, siguiendo la estructura clásica de una investigación. En concreto se presenta en ocho capítulos:

- **Introducción:** en este primer apartado se recogen las motivaciones personales y científicas para la elaboración de la tesis. Se presentan los objetivos principales y secundarios de la tesis, así como las hipótesis de trabajo y de investigación, para concluir con la estructuración del conjunto del documento.
- **Marco teórico:** en este segundo apartado se exponen las principales aportaciones o fuentes teóricas que han guiado la realización de la tesis, y que luego deberán ser confrontadas en las discusiones. El marco teórico se divide en tres grandes bloques. El primero, referido al concepto de cohesión territorial en la Unión Europea, sus consecuencias y políticas para avanzar en este objetivo prioritario para el conjunto de los estados miembros. El segundo bloque, es el referido a las fronteras y la cooperación transfronteriza. En este apartado se aportan tres grandes elementos teóricos, ya que se tratan las funciones de las fronteras a día de hoy, la definición escogida para entender en buena medida los procesos que se expondrán en la tesis, y la evolución de la cooperación en la Unión Europea. Por último, el tercer apartado del marco teórico trata sobre el papel de las ciudades y regiones en la cohesión territorial y, en concreto, en la cooperación transfronteriza. Además, se incluye un apartado de reflexión sobre la situación actual y algunos de los procesos que afectan las fronteras y la construcción del proyecto europeo. Para terminar, y a modo de resumen, un punto final que intenta sintetizar los conceptos claves del conjunto del marco teórico.
- **Metodología:** como todo trabajo científico, hay que exponer cuales han sido los métodos que han permitido obtener los resultados finales. En este caso, se han utilizado tanto metodologías cualitativas como cuantitativas. Para la primera, se han distinguido la revisión bibliográfica y las entrevistas o conversaciones con personas que podían aportar un mayor conocimiento de las áreas de conocimiento estudiadas. Para la investigación cuantitativa, se ha tratado datos con información sobre los proyectos INTERREG. A continuación, después de preparar y tratar las bases de datos, se ha procedido a realizar una cartografía con sistemas de información geográfica.
- **Áreas de estudio:** para este apartado se han expuesto las principales características geográficas, sociales y económicas de cada una de las cuatro áreas fronterizas estudiadas en esta tesis. En concreto, una evolución que explica la situación presente de la frontera, datos de población y de producto interior bruto. Por último, un mapa de la zona de estudio y una información sobre la estructuración administrativa y política.

- **Resultados:** al inicio de este apartado de estructuración se ha afirmado que esta tesis está realizada en formato tradicional. Si bien es cierto que la estructuración es así, en realidad se ha creado el conjunto a partir de diferentes artículos publicados durante el proceso de elaboración de la misma. En concreto, se han realizado cinco artículos que recogen los resultados de la tesis, y que coinciden con los diferentes apartados en el capítulo de resultados. Y, también, un *working-paper* encargado por la Fundación Catalunya Europa para estudiar y analizar la acción gubernamental llevada a cabo durante los mandatos de Pasqual Maragall, primero como alcalde la ciudad de Barcelona y posteriormente como presidente de la Generalitat de Catalunya.

Tabla 1: Conjunto de publicaciones realizadas durante la tesis con los resultados.

Referencia bibliográfica del artículo	Revista de publicación	País	Estado
Martín-Uceda, J., & Castañer Vivas, M. (2018). Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: análisis comparativo a partir de Interreg IV-A. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 78, 154–179	Boletín de Geógrafos Españoles	España	Publicado
Martín-Uceda, J., Jańczak, J. (2018). A View of German-Polish Cross-Border Cooperation: an Experience from the 2007–2013 INTERREG Programme. Pogrnicze. Polish Borderlands Studies, 6/3, 229-251	Pogrnicze. Polish Borderlands Studies	Polonia	Publicado
Castañer, M., Jaroslaw, J., Martín-Uceda, J. (2018). Economic Development, (A)symmetries and Local Geopolitics: A New Approach to Studying Cross-Border Cooperation in Europe. Eurasia Border Review, 9/1, 67-90	Eurasia Border Review	Japón	Publicado
Martín-Uceda, J. (2018) Catalunya, actor en la cooperació transfronterera: quinze anys de perspectiva, processos i resultats. Documents d'Anàlisi Geogràfica, 64/3, 551-565	Documents d'Anàlisi Geogràfica	España	Publicado
Martín-Uceda, J. (2018) Europa en l'horitzó: Barcelona i Catalunya en l'articulació i la construcció europea. Fundació Catalunya Europa, Working Paper 5	Fundació Catalunya Europa	España	Publicado

Cada uno de estos artículos corresponde con cada apartado de los resultados. Así, en primer lugar, los análisis de INTERREG, comparando las fronteras ibéricas. A continuación, los resultados para otras dos fronteras europeas, Alemania-Polonia y Austria-Italia. En tercer lugar, la acción realizada por actores locales, en concreto las eurociudades ibéricas, y en cuarto y último lugar, el papel de una región, en este caso Catalunya.

El *working-paper* realizado al mismo tiempo que la investigación de la tesis alimenta el conjunto de la investigación. No es algo externo o fuera de lugar, ya que en buena medida la acción realizada por Maragall como presidente de la Generalitat aparece en el apartado dedicado a la acción gubernamental de la Generalitat en materia de cooperación transfronteriza, como veremos en el apartado de resultados.

- **Discusiones:** en este apartado es necesario contraponer los elementos aportados en el marco teórico con los resultados obtenidos.
- **Conclusiones:** para las conclusiones, se reserva las respuestas a las hipótesis iniciales de trabajo, si responden o no a los comentarios establecidos al inicio o por el contrario hay alguna novedad. Además, se aportan propuestas de futuras líneas de investigación.
- **Bibliografía:** el último apartado es para recoger el conjunto de todas las referencias bibliográficas utilizadas, así como documentos oficiales y páginas web consultadas a lo largo de todo el trabajo.

Dentro de este último apartado introductorio hay que clarificar que, para poder optar a la mención internacional, según consta en el reglamento de la Escuela de Doctorado de la Universitat de Girona, el resumen de la tesis en el inicio debe ser traducido, como mínimo, al catalán, castellano e inglés. De igual manera, las conclusiones deben constar al menos en inglés. Esta tesis opta a la mención y por ello, se cumplen estos requisitos.





## 2. MARCO TEÓRICO

Este capítulo inicial pretende enmarcar las grandes aportaciones teóricas que han guiado el conjunto de la tesis. Se divide en tres apartados principales. El primero, referente a la construcción del territorio europeo, la política de cohesión y sus efectos en el gobierno del territorio. En segundo lugar, diferentes subapartados destinados a la comprensión del papel de las fronteras y su rol en la cohesión territorial, qué se entiende por cooperación transfronteriza, los efectos de la misma y su evolución a lo largo de las últimas décadas. Y, por último, la importancia que han tenido regiones y ciudades en todos estos procesos.

### 2.1 La construcción de la Unión Europea: visiones y políticas para la cohesión del territorio

Si observamos la evolución del continente europeo desde una perspectiva cronológica, la palabra cohesión no serviría para explicar la historia general del llamado *viejo continente*. Las guerras, tensiones y cambios de frontera han sido la tónica general al menos hasta la Segunda Guerra Mundial, si bien incluso hasta el fin del siglo XX y en la actualidad, el conjunto del continente ha vivido y vive episodios de conflicto.

A partir del 1945, ante tal desastre y con voluntad de no repetir errores pasados se inicia la etapa actual con, como es sabido, los primeros pasos para la creación y consolidación de un proyecto común: una Europa unida y en paz (Duverger, 1992). Para lograr ese objetivo se han ido desarrollando distintas iniciativas, proyectos e instituciones. Si bien no es la voluntad de esta tesis hacer un recorrido exhaustivo por la historia de las instituciones europeas, sí que es necesario hacer mención a algunos apuntes históricos.

El Consejo de Europa será la primera organización aprobada, en 1949, con la voluntad de promover los valores de democracia, los derechos humanos y la cooperación entre los estados europeos. No será la única institución. Se firmarán diversos acuerdos y tratados que supondrán la constitución de organismos de cooperación europea, destacando el embrión de la actual Unión Europea (Mangas Martín y Liñan Nogueras, 2010). Nacida a partir de la Declaración Schuman en 1950<sup>1</sup>, se irá desarrollando a partir de la constitución de diferentes organizaciones (Pérez-Bustamante, 1995), como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, y la posterior Comunidad Económica Europea (CEE) nacida con los Tratados de Roma del 1957, al igual que la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Un recorrido que, si bien agrupaba al inicio los estados de Francia, Alemania (Occidental), Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, está formado a día de hoy por los otros veintiocho estados miembros (Pérez Casado, 2017). En el preámbulo del

---

<sup>1</sup> Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció la Declaración que lleva su nombre, en la que proponía la creación de la CECA. <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration-es>  
(Consultado el 07/03/2019)

mencionado Tratado de Roma (CEE, 1957), en el punto cinco, los líderes europeos se muestran (pág.7):

*“PREOCUPADOS por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”*

Se contempla, por tanto, la necesidad de trabajar para avanzar hacia un territorio que tenga como prioridades armonizar el desarrollo territorial, reduciendo las diferencias regionales, fomentándolo en especial en las regiones menos favorecidas.

Se reconoce una realidad: los desequilibrios entre territorios y regiones que, además, irán en aumento con las diferentes incorporaciones de estados a lo largo de las distintas décadas hasta la actualidad. El proyecto europeo tiene un importante componente territorial, si bien es cierto que este no ha sido reconocido hasta años más tarde por los tratados europeos como concepto fundamental para conseguir los objetivos fundacionales.

Desde los inicios del Tratado de Roma, y sus posteriores reformas, las disparidades económicas y regionales se han entendido como unas de las principales barreras para el establecimiento de un mercado comunitario más integrado, primer y principal proyecto de la Comunidad Económica Europea. Las desigualdades entre regiones significan por tanto uno de los mayores retos para lograr el objetivo marco de la Unión Europea (Azevedo, 2007).

El concepto de cohesión territorial quedará explícito, si bien todavía no será recogido por escrito, en las políticas europeas, y será repetido y asumido por todos los tratados posteriores y se convertirá en objetivo prioritario. El Acta Única Europea firmada en 1986 recoge en su título V, la cohesión social y económica. Y en el artículo 130<sup>a</sup> (CE, 1986), afirma que:

*“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”.*

Un artículo muy similar al punto quinto del preámbulo del Tratado de Roma, si bien aquí se incluye directamente el concepto de cohesión. Además, en el punto 130B, expone las líneas de cómo avanzar para poder asumir el objetivo, ya que:

*“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes”.*

Otro elemento importante que se introduce con este texto será una cuestión que se repetirá a lo largo de estas páginas del marco teórico. La falta de competencias en materia de ordenación del territorio que tenía la Comunidad Económica Europea en aquel momento, e igual que la actual Unión Europea, ya que es ésta una competencia de los estados miembros, aunque, apoyada por los instrumentos financieros europeos, por un lado, y por acción de los actores locales y regionales. Estos dos aspectos serán también protagonistas, no sólo en el marco teórico, sino en el conjunto de esta tesis doctoral. Además, los instrumentos financieros serán claves para poder, conjuntamente con los estados, impulsar los proyectos necesarios para mejorar la cohesión europea.

El Tratado de Roma estableció mecanismos de solidaridad en forma de dos Fondos Estructurales: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA, sección «Orientación»). En 1975, se introdujo una dimensión regional con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Y en 1994 se creó además el Fondo de Cohesión que dará lugar a INTERREG.

### **2.1.1. La cohesión territorial: tercer pilar para la integración de la Unión Europea**

Con la ampliación hacia los países del sur por parte de las Comunidades Europeas, primero con Grecia en 1981, y más tarde con España y Portugal en el 1986, las disparidades regionales aumentan de manera importante. Ello hace cada vez más necesario pensar en la necesaria intervención por parte de las instituciones comunitarias. Por eso, gracias al Acta Única Europea se instaura el fundamento jurídico para la política regional, pero no será hasta el 1988 que se consolida una Política de cohesión (Baños Torres y Iglesias Suárez, 1995).

La cohesión del territorio europeo pasará a ser objetivo comunitario, con la necesaria implicación de multitud de actores a múltiples escalas y de diversa índole, tal y cómo se expondrá también a lo largo de la tesis. La diversa red de agentes que toman parte en las políticas europeas suma una gran complejidad en la toma de decisiones y en el momento de materializar cualquier proyecto. Si bien la cohesión social y económica serán introducidas en el 1986 en el entramado jurídico europeo, no será hasta el 2007, con el Tratado de Lisboa, que se reconoce un tercer pilar en la política de cohesión: la cohesión territorial, conjuntamente con las dos anteriores (Abrahams, 2014; Faludí, 2006).

La inclusión específica de cohesión territorial en el seno normativo comunitario europeo es pues relativamente reciente, si bien es cierto que, desde el punto de vista teórico en la ordenación del territorio europeo no es así. Antes de la inclusión en los tratados europeos en 2007, la cohesión del territorio y su articulación había sido tratada por documentos de trabajo y de orientación de las políticas comunitarias con un carácter estratégico. De todos ellos, la Estrategia Territorial Europea (ETE) es la más destacada y la primera, aprobada en 1999. El primer punto de la Estrategia (CE, 1999) recoge una voluntad clave: el título “*Territorio*”: *nueva dimensión de la política europea*, es una declaración de intenciones. En el texto se aporta una idea importante para este trabajo por su referencia al papel de las fronteras (pág.7):

*Con el aumento de la integración económica y social, las fronteras interiores van perdiendo su carácter separador y se entretajan relaciones más intensas entre las ciudades y regiones de los Estados miembros, lo que significa que los proyectos regionales, nacionales o comunitarios realizados en un Estado pueden tener gran influencia, más allá de sus fronteras, sobre la estructura territorial de otros Estados miembros.*

Y, a continuación, también se afirma que las tendencias de desarrollo territorial a largo plazo de la UE dependen sobre todo de tres factores:

- del avance de la integración económica y el correspondiente aumento de la cooperación entre los Estados miembros,
- de la creciente importancia de las autoridades regionales y locales y de su función respecto al desarrollo territorial, y
- de la futura ampliación de la UE y la evolución de las relaciones con sus vecinos.

Todos estos factores, así como queda recogido en el anterior párrafo, tienen en la cooperación transfronteriza un elemento fundamental para avanzar en una cohesión territorial europea real y efectiva. La voluntad de disminuir el efecto divisor de la frontera, por un lado, y su consiguiente efecto de unión de territorios por otro, significan avanzar hacia la integración anunciada en todos los tratados y documentos comunitarios.

El investigador Andreas Faludi ha trabajado ampliamente los conceptos y prácticas de ordenación territorial en el conjunto de la Unión Europea. El autor en numerosas publicaciones expone la evolución del concepto de cohesión en las políticas europeas (Faludi, 2001, 2002, 2005b, 2010). Afirma que la aprobación de la ETE supone la cimentación de una concepción del territorio europeo, como un conjunto funcional, si bien se necesita llevar el desarrollo más allá de una gran megalópolis central, conformada entre Londres y Milán (Hospers, 2002), también llamada dorsal europea o *banana azul* (Brunet, 1989). Con ello conceptos como policentrismo o redes tomarán fuerza, así como la importancia de los agentes territoriales, en especial de las regiones y las ciudades; aspectos, todos ellos, que serán tratados en posteriores apartados.

La ETE significa un punto culminante a un proceso impulsado por académicos, políticos y técnicos de las autoridades europeas, que se inició durante los años ochenta con trabajos como *Les Villes Européennes* (1989), *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad* (1991) y *Europa 2000+ Cooperación para la Ordenación del Territorio Europeo* (1995). Documentos que ponen sobre la mesa la realidad espacial europea y sus perspectivas futuras, así como propuestas para una mejor articulación territorial.

Aun así, el concepto de cohesión territorial es todavía, a día de hoy, discutido y reelaborado, debido a sus múltiples componentes por una falta de definición clara, incluso ha sido tratado de concepto “esotérico”(Evers, 2008). Gareth Abrahams (2014) se planteó su significado desde diferentes perspectivas. El autor afirma que después de la aprobación de la ETE, casi dos décadas después, no se había establecido una definición clara del concepto, y que quizá

sería más útil poner de relieve lo que puede hacer la cohesión y cómo. Elorrieta (2016) destaca también esta falta de definición de cohesión territorial, si bien resalta que se ha introducido en buena parte de los documentos oficiales, sustituyendo a la expresión “política regional”, y quedando plenamente vinculada a la ordenación del territorio. También Elorrieta afirma el carácter “clásico” de las políticas de cohesión, con un corte regionalista y de redistribución territorial, a las que se ha añadido ideas y conceptos como el de competitividad, desarrollo endógeno, sostenibilidad y buena gobernanza.

Aunque los autores anteriores se reafirman en la falta de claridad oficial respecto al significado de cohesión territorial, sí que se ha intentado poner luz al concepto. El primer intento de definición está en el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, en el 2004 (pág. 27), citado por Camacho y Melikhova (pág. 177, 2010)

*“El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones.”*

Esta aproximación vuelve a poner de manifiesto la necesidad de avanzar para reducir las disparidades, y de ahí que, tal y como recogía en líneas anteriores Elorrieta, las políticas europeas hayan tenido una voluntad claramente redistributiva, ligada a la planificación territorial, pero desde múltiples puntos de vista, como el transporte o la gestión del medio ambiente, sin olvidar desarrollo económico.

Posteriormente a la ETE se han aprobado diferentes documentos que han sustentado la orientación de las políticas territoriales europeas. En concreto se aprobaron en los años 2007 y 2011 dos Agendas Territoriales.

La primera, en la ciudad alemana de Leipzig y titulada “*Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*” (2004), cuya tarea principal era “reforzar la cohesión territorial”. En este documento, elaborado al mismo tiempo que el Tratado de Lisboa, casa con los objetivos planteados por este, así como recoge las líneas de la ETE. Define (pág.1) que:

*“Vemos la tarea futura de la “cohesión territorial” como un proceso permanente y cooperativo que implica a los diversos agentes y partes implicados (stakeholders) en el desarrollo territorial, a los niveles político, administrativo y técnico. Esta cooperación viene caracterizada por la historia, la cultura y las disposiciones institucionales en cada Estado miembro. La política de Cohesión de la UE debe poder responder más eficazmente que lo que ha hecho hasta ahora a las necesidades y características territoriales, a los desafíos geográficos específicos y a las oportunidades de las regiones y ciudades. Por esto*

*defendemos la necesidad de que la dimensión territorial juegue un papel más fuerte en la futura política de cohesión, para promover el bienestar económico y social”.*

Prosigue el documento, afirmando:

*“La cohesión territorial se puede alcanzar solamente con un diálogo intensivo y continuo entre todos los agentes implicados en el desarrollo territorial. Este proceso de cooperación es lo que llamamos gobernanza territorial. El sector privado (especialmente el empresariado local y regional), la comunidad científica, el sector público (especialmente las autoridades locales y regionales), las organizaciones no gubernamentales y los diversos sectores necesitan actuar juntos para hacer el mejor uso de inversiones clave en las regiones europeas y contribuir a afrontar el cambio climático”.*

Estos fragmentos introducen algunos de los conceptos claves para esta tesis. Por un lado, la implicación de diversos niveles administrativos y la consecuente cooperación entre agentes. Por otro lado, la necesidad de responder a las necesidades de los diferentes territorios, ya que tienen desafíos y retos específicos. El segundo párrafo destaca el concepto de gobernanza (*governance* en inglés) y la necesidad de implicar al conjunto de actores en una estructuración flexible que rompe, en muchos casos, las fronteras o límites administrativos normalmente establecidos.

En apartados posteriores aparecen conceptos también plenamente relacionados con la ETE, en especial los que hacen referencia a la necesidad de avanzar hacia un desarrollo policéntrico, que vaya más allá del centro de Europa, que conlleve la integración de territorios que han tenido dificultades para el desarrollo, como espacios rurales o las áreas fronterizas. Además, reconoce la necesidad de trabajar por un mayor fortalecimiento de las redes transeuropeas y de cooperación como garantía de una mejor accesibilidad al conjunto del territorio europeo.

La segunda Agenda Territorial Europea de la Unión Europea (CE, 2011) fue aprobada en 2011 bajo presidencia húngara del Consejo, en la ciudad de Gödöllő. Este documento recoge en buena medida la aportación de la primera Agenda Territorial, si bien amplía algunos elementos, los cambios demográficos en algunas de las regiones y territorios europeos. Esta Agenda, en referencia a la cohesión territorial, la define como (pág. 4):

*“La cohesión territorial es un conjunto de principios para un desarrollo territorial armonioso, equilibrado, eficiente y sostenible, y que ofrece a los ciudadanos y las empresas, estén donde estén, igualdad de oportunidades para sacar todo el partido a su potencial territorial. La cohesión territorial refuerza el principio de solidaridad para promover la convergencia entre las economías de los territorios más ricos y las de los menos desarrollados”.*

*“La cohesión territorial complementa los mecanismos de solidaridad con un clarificador enfoque cualitativo y da las oportunidades de desarrollo que mejor se adaptan a las especificidades de un territorio. Algunas regiones podrían necesitar apoyo externo para*

*encontrar sus propios caminos de desarrollo sostenible, especialmente las regiones rezagadas. Cada vez más regiones son importantes, esto exige la interconexión continua, la cooperación y la integración entre las diversas regiones de la UE a todos los niveles territoriales pertinentes”.*

Consolida, pues, aportaciones de la ETE y la Agenda anterior del 2007, y aporta una visión nueva referida a la realidad del momento, en especial ligado con la crisis social y económica del 2008, y los retos globales. En lo referente a la articulación y ordenación, se reafirma la necesidad de avanzar en el policentrismo europeo y la integración regional, debido a las diferencias presentes, e incluso, crecientes, entre las diferentes regiones europeas.

Esta Agenda, además, es de especial interés por reconocer la existencia de geografías funcionales. Territorios que van más allá de las fronteras estatales y que articulan el territorio desde otro punto de vista más allá de los conceptos y métodos del regionalismo clásico, siendo necesaria la utilización de nuevas formas de planificar y gobernar los procesos transformadores del territorio. Introduce, por ejemplo, el concepto de macroregión y, además, dentro de las prioridades, el apartado III se refiere a la integración territorial en las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales. Afirman (pág.10):

*“Consideramos que la integración de los territorios a través de la cooperación territorial puede ser un factor importante para fomentar la competitividad global. De este modo, podrán utilizarse mejor potenciales como el valioso patrimonio natural, paisajístico y cultural, las redes de ciudades y los mercados laborales divididos por las fronteras. En este contexto, deberá prestarse atención a las zonas próximas a las fronteras exteriores de la UE. La integración y la cooperación territoriales pueden crear una masa crítica para el desarrollo, disminuyendo la fragmentación económica, social y ecológica, creando confianza mutua y capital social. Las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales pueden precisar una coordinación política adecuada entre distintos países”.*

Continúa,

*“Apoyamos la integración transnacional y transfronteriza de las regiones más allá de los proyectos de cooperación y centrada en los avances y los resultados de relevancia transfronteriza o transnacional real. La cooperación territorial europea debería integrarse mejor en las estrategias de desarrollo nacionales, regionales y locales”.*

Con estos apartados, se ensalza la necesidad de avanzar en la integración funcional del territorio, reconociendo el valor de la cooperación para luchar contra la fragmentación económica, social y ecológica de las regiones europeas. Cualquier visión de conjunto sobre la cohesión europea debe superar un obstáculo: el “efecto frontera”, de límite y separación que impone la confrontación de dos soberanías. De ahí, se constata el interés de la cooperación transfronteriza e integrarla, como estrategia, en la gestión del espacio y del desarrollo socioeconómico, a todos los niveles, como parte de las políticas de cohesión. El

reconocimiento de dinámicas funcionales que superan las fronteras estatales hace necesario el fomento de la cooperación entre actores de ambos lados de una frontera.

Para facilitar la comprensión y el seguimiento de los distintos documentos citados, la tabla siguiente (2) los resume y contextualiza, con el año de aprobación y las principales palabras clave o ideas que pretende reforzar.

Tabla 2: Principales documentos de ordenación del territorio en la Unión Europea

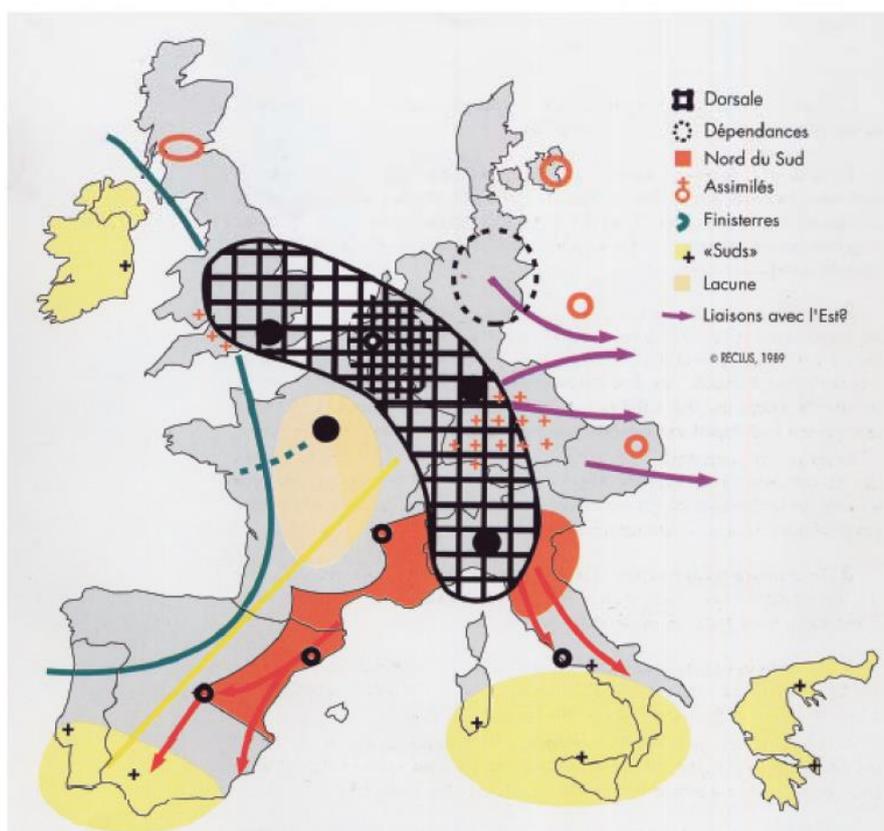
<b>DOCUMENTO</b>	<b>AÑO</b>	<b>PALABRAS CLAVE</b>
EUROPA 2000	1991	Cohesión, cooperación
Estrategia Territorial Europea	1999	Policentrismo, desarrollo territorial, cohesión
Agenda Territorial Europea	2007	Cohesión territorial, cooperación, gobernanza
Agenda Territorial Europea 2020	2011	Desarrollo territorial, sostenibilidad

Fuente: elaboración propia

### **2.1.2 De la *banana azul*, a la Europa policéntrica. Conceptos para la planificación de un territorio funcional europeo**

Después de analizar las propuestas de definición de cohesión territorial, y la obligada apuesta por una visión estratégica del territorio europeo, se hace necesario entender algunas de las realidades funcionales que lo caracterizan. Conceptos y propuestas de ordenación del territorio que pretenden asumir el reto que significa por un lado entender dinámicas y sus consecuencias, y por otro, ser de utilidad para no quedarse simplemente como idea abstracta, sino ser de utilidad para gestionar y ordenar la complejidad territorial. Por ello, este apartado pretende ir más allá de la propuesta de cohesión territorial, acercándose a otro concepto que ha guiado buena parte de las políticas consiguientes: el policentrismo, como contraposición a una realidad que identifica la concentración de desarrollo en una parte del territorio europeo respecto al resto.

La Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), fundada en 1973, fue una de las primeras organizaciones que se constituyó para defender la necesidad de avanzar hacia una Europa más cohesionada, que apostara por el desarrollo en los espacios periféricos, más allá del corazón europeo. Esta organización enfatizó la utilidad de las políticas de cohesión como medida para que las regiones periféricas puedan articularse en grandes áreas territoriales para afrontar mejor los retos compartidos. Ello conlleva la obligada apuesta por estas regiones circundantes y por las ciudades intermedias que no están a la escala de las grandes urbes europeas que compiten a nivel mundial por ser centros financieros, políticos o económicos. La CRPM se estructuró en áreas de trabajo, que coincidían con grandes macroregiones europeas, para poder avanzar con coherencia hacia el objetivo del policentrismo territorial en el conjunto del continente. Pone, en definitiva, los primeros cimientos en los objetivos de cohesión y policentrismo, que luego serán ampliados y asumidos por las instituciones europeas con otros documentos, en especial la ETE.

Figura 1: *Tissus de villes*

Fuente: *Les Villes Européennes*, Roger Brunet (1989)

Antes de la aprobación de la ETE, aunque ya se ha referenciado con anterioridad, se publicó el trabajo dirigido por el geógrafo francés Roger Brunet, *Les Villes Européennes*, (1989) realizado por la DATAR<sup>2</sup>. En este estudio se analizan dos centenares de ciudades europeas grandes y medianas, teniendo en consideración diferentes aspectos que determinan su influencia en el territorio, entre otras, infraestructuras y conectividad, innovación, educación, entre otros. Ello determinaba la concentración urbana, de actividad económica y conectividad global en la megalópolis antes mencionada, la dorsal entre Inglaterra y la Lombardía, más tarde “bautizada” como *banana azul* por los colores y forma de sus coremas (Hospers, 2002). Prácticamente el resto del territorio, era considerado periférico, y con poca posibilidad de desarrollar un potencial crecimiento socioeconómico y estar conectado a las dinámicas europeas y globales, con la excepción del llamado *Nord du sud*, o arco “dorado” en el Mediterráneo, entre Génova y Valencia. Sólo este territorio podía aspirar a ser una extensión de la dorsal central. Años más tarde, se haría una revisión del mismo, dirigido en este caso por las investigadoras Céline Rozenblat y Patricia Cicille (Rozenblat y Cicille, 2003), con el mismo título y objetivo.

La Unión Europea de los 12 estados, que en el 1995 sería de los 15, tenía ya un desequilibrio territorial grave, por la concentración de desarrollo en las grandes áreas metropolitanas y en

<sup>2</sup> La DATAR, acronimo de la *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*, fue la agencia pública del gobierno francés para la planificación territorial, creada en 1964 y activa hasta el 2014.

ciertos corredores urbanos. Además, con la futura ampliación hacia el este de Europa se hacía más patente la necesidad de impulsar un modelo territorial policéntrico que diera oportunidades al resto del territorio europeo. El policentrismo se fue introduciendo en los discursos y acción política europea desde los años ochenta y noventa hasta la aprobación final de la ETE. A través de iniciativas de la Dirección General de Política Regional y Cohesión, y el Comité de Desarrollo Territorial, la Unión Europea fue generando un conjunto de progresos en referencia a las nuevas tendencias territoriales, y en concreto sobre el policentrismo, con documentos como Europa 2000 (1991), Europa 2000+ (1994), ya citados, o el compendio de estudios sobre sistemas y políticas de planificación territorial en los estados miembros. Discursos sobre nuevas visiones territoriales para Europa (Peters, 2003; Richardson y Jensen, 2000) se pondrán sobre la mesa y servirán para avanzar en la consolidación de propuestas de estructuración territorial con políticas sectoriales en diferentes ámbitos, como transportes, energía, medio ambiente, entre otros, con nuevas propuestas de desarrollo territorial (Tewdwr-Jones y Mourato, 2005; Torroja y Camagni, 2006; Van Well, 2012).

La ETE recoge todos los conceptos que habían ido apareciendo en dichos trabajos previos, determinado la realidad del monocentrismo del territorio europeo. Había, y hay, un acuerdo general que va en contra del objetivo para avanzar en la cohesión territorial (Faludi, 2005a), y que será el policentrismo el que ayudará a avanzar hacia la cohesión (Blăgeanu, 2014; Carrière, 2008; Davoudi, 2003). La Unión Europea ha estimulado el crecimiento fuera del núcleo central (Burger, van der Knaap, y Wall, 2013), del centro urbano conocido como “pentágono”, o según el estudio de la DATAR dirigido por Roger Brunet, *mégapole* (1989), entre Londres y el norte de Italia, entre París y Hamburgo.

La ETE (1999) en el apartado sobre el modelo territorial recoge:

*“Como resultado de las ampliaciones pretéritas y aún más en vista de las futuras, la UE ha alcanzado un tamaño y una diversidad que hacen necesaria una estrategia de desarrollo territorial. Para conseguir un desarrollo territorial equilibrado, dentro de una integración completa en la economía mundial, ha de seguirse un modelo de desarrollo policéntrico, que debe contribuir a evitar que continúe concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la UE. El potencial económico de todas las regiones europeas podrá aprovecharse plenamente sólo mediante la consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada. La continuidad de la mejora de la competitividad de la UE a escala global exige además el refuerzo de la integración de las regiones europeas en la economía mundial, para lo que el carácter especialmente marítimo de la UE ofrece buenas condiciones de localización. La creación y ampliación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial supone un importante instrumento para activar el desarrollo económico y la creación de empleo en la UE, especialmente en las regiones clasificadas actualmente como zonas con dificultades (zonas del objetivo 1 y del objetivo 6 del Fondo Regional vigente)” (pág.21).*

Figura 2: Imagen aérea nocturna de Europa



Fuente: VIIRS/DNB, de National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).

La idea del policentrismo se ha repetido en todos los documentos sobre ordenación territorial que las instituciones europeas han aprobado desde la firma de la Estrategia Territorial Europea. El concepto, igual que el de cohesión, no tiene una definición clara o inequívoca. Y, además, es usado y adaptado en función de múltiples escalas (Davoudi, 2003). Todo este apartado tiene la voluntad de reflejar un elemento: el vínculo entre la cohesión y ordenación territorial con la cooperación transfronteriza (Krätke, 2001). Las políticas de ordenación territorial, con todas sus componentes y elementos sectoriales en una escala europea tienen, por definición, una componente transfronteriza (Medeiros, 2013).

Para concluir este apartado, unas palabras del exalcalde de Barcelona Pasqual Maragall ilustran bien el contenido del mismo. Decía Maragall que, al mirar Europa desde el cielo por la noche, lo único que se veían eran las ciudades, y precisamente, las fronteras, no se percibían (Maragall, 1999). Esa era la Europa funcional de áreas metropolitanas y regiones urbanas que necesitaba, y necesita, ser planificada y gestionada.

### **2.1.3 La Europa de las redes y las nuevas escalas: de los *soft-spaces* a una nueva *governance***

La Europa policéntrica conlleva la estructuración del territorio en núcleos urbanos y espacios funcionales, que, al mismo tiempo, están conectados entre sí formando redes. Por ellas circulan personas y bienes atraídos por la diversidad urbana y funcional del conjunto de territorios que forman el continente europeo. La idea de red implica mayor relación entre las autoridades y agentes públicos, para compartir objetivos generales y particulares (Morata, 2004).

La Europa de las redes tuvo en especial durante el final de los años ochenta y noventa una connotación destacada, en el mismo momento que los debates sobre el policentrismo y la cohesión. Al mismo tiempo que se ponía de manifiesto la necesidad de romper con el centro monopolístico europeo del desarrollo, surgía con fuerza la visión y reclamación de un proyecto europeo como una construcción no solo de estados, si no de territorios a diversas escalas, con especial protagonismo de regiones y ciudades implicándolas en el complejo sistema de toma de decisiones (Kohler-Kock, 2004). Una propuesta de construcción territorial que pusiera en cuestión el papel central del estado significa un cambio en el concepto de escala.

El párrafo anterior aporta una importante reflexión teórica. Los cambios sociopolíticos suponen una metamorfosis de la escala geográfica y de su construcción. Las mutaciones en el orden mundial, la integración regional, la globalización, el modelo post-fordista de producción económica, entre otros, significan una transformación de múltiples conceptos fundamentales en geografía, pero también en otras ciencias sociales como la economía, la política, o sociología: región, territorio, lugar, local, y, destacado, escala. El concepto inglés, *rescaling*, explica integrar estos cambios, utilizado por múltiples autores (Michael Keating, 2009; Leitner, 2008; Rumford, 2006; Swyngedouw, 2004).

En todo ello, la globalización ha tenido un papel fundamental. Beck (2008) expone cómo este proceso global reajusta las estructuras políticas, económicas y sociales. Ello tiene un componente geográfico muy importante, significando una transformación territorial de la autoridad política sobre el territorio (Brenner, 2017; Jessop, 2016). Los estados, principales actores en el sistema internacional, han visto alterado su papel en la gestión de los flujos globales y de acción político-económica, por un mayor protagonismo de las nuevas escalas regional y urbana (Castells, 2002; Sassen, 2006). Esta convergencia de procesos supone una alteración de las escalas de acción política, económica y social (Brenner, 2003), que llevó a un impulso doble: por un lado, la profundización de la integración supraestatal, y por otro, una mayor descentralización hacia los niveles regional y local (Keating, 1997). Podría parecer que los estados y las fronteras nacionales se deshacen ante los fenómenos globales y por presión de la escala global, por un lado, y la regional y local por otro. Pero no estamos ante este escenario (Sassen, 1996), sino delante de un proceso de transformación y redefinición de los procesos de control y gestión del territorio, de la soberanía.

La construcción de áreas urbanas, de regiones metropolitanas e incluso, de megalópolis o ciudades globales puede servir de ejemplo de buena parte de los procesos mencionados. Gottman (1957) expuso la construcción de la megalópolis americana, por procesos geográficos, económicos y sociales; unas regiones que tienen una lógica funcional y que, en

muchos casos, implica una necesaria nueva gestión territorial que supere límites administrativos convencionales (estados, regiones y escala local). Liga esto con los comentarios anteriores sobre las geografías funcionales. Este proceso no suele ser fácil, por generar en muchas ocasiones conflictos por la pérdida o ganancia de poder por parte de un actor u otro. Buen ejemplo de ello es el área metropolitana de Barcelona y los problemas que ha supuesto su gestión durante más de 30 años (Tomás Fornés, 2017), o en Londres, con la eliminación de la autoridad metropolitana por parte de Margaret Thatcher en los años ochenta.

El sistema global ha generado, y sigue haciéndolo hoy en día, espacios y territorios funcionales que escapan a los límites administrativos, necesitando un gobierno y acción política para su gestión. Quizá estos nuevos espacios tienen límites poco definidos, incluso flexibles, pero con elementos que los hacen coherentes. Posiblemente esta ambigüedad en el momento de definir sus límites dificulta llamar a estos espacios región, ya que en una definición clásica del término las fronteras y límites claros de la misma tienen que estar presentes. Y de igual manera, una región delimitada tiene un gobierno que actúa y ejerce su poder sobre ella. Por todo ello, las múltiples escalas y sus nuevos territorios implican también nuevas formas de poder y gobierno con muchos más actores que participan del proceso de gestión y toma de decisiones. Algunos autores, como Allmendinger, Chilla, o Sielker lo veremos en las próximas líneas, han definido estos espacios como *soft-spaces*.

Recuperando la cohesión del territorio europeo, Keating (2009) expone la construcción del mismo en diferentes niveles: subestatal, supranacional y transnacional. La integración europea se ha presentado como una forma de deterritorialización por un lado, y de nuevas escalas por otro. La organización del estado que surge reta las unidades espaciales existentes y la legitimación de las escalas institucionalizadas (Gualini 2006).

En un espacio de flujos, los procesos sociales, políticos y económicos traspasan los límites territoriales de los gobiernos establecidos. Diferentes conceptos e ideas emergen en los debates recientes en la planificación y ordenación del territorio europeo, como el de ciudad-región (Calzada, 2013; Rodríguez-Pose, 2008), precisamente como aportación para la estructuración del territorio en nodos urbanos relacionados con *hinterlands* semiurbanos o rurales; o el concepto de *soft-space*, definido por algunos autores (Allmendinger, Chilla, y Sielker, 2014; Haughton, Allmendinger, y Oosterlynck, 2013; Sielker, 2012). Citando a Allmendinger, Haughton, Knieling y Othengrafen (2015) define la utilidad del concepto (pág. 3) para “*la emergencia de nuevos, no regulados e informales espacios de planificación o procesos*”. Dicho concepto entronca perfectamente con la realidad geográfica de buena parte de los procesos territoriales que tienen lugar en el espacio de la globalización hasta ahora expuesto, y también, en especial, para los espacios fronterizos europeos y su gobierno (Metzger y Schmitt, 2012; Telle, 2017). Los ejemplos que veremos a lo largo de este trabajo, como las eurociudades, son una buena muestra de ello.

Después de esta última afirmación, es imprescindible volver al elemento central de esta tesis doctoral: los espacios fronterizos. Recogiendo la mayoría de las reflexiones anteriores, los espacios fronterizos son, en buena medida multiescalares, de intercambio y de transición, de la escala local a la supraestatal, de flujos y coherencia funcional en múltiples casos; pero

también al mismo tiempo, de difícil definición y con límites difusos. Por todo ello, como en palabras de Gibant y Vicente (2018), son *soft-spaces* que necesitan impulsar una forma de gobierno mucho más flexible e integrativa de los múltiples actores, un modelo de gobierno y de gobernanza adaptado a la multiescalaridad, al carácter *soft* de sus límites.

El concepto de gobernanza ha sido también largamente tratado en la literatura científica en relación al gobierno del territorio (Farinós, 2015; Governa, 2002; Herrschell y Newman, 2002; Hooghe y Marks, 2003; Jessop, 2016; Morata, Lachapelle, y Paquin, 2004; Stead, 2014b), y en concreto también para los espacios fronterizos (Harguindéguy y Rodríguez 2010; Morata y Noferini 2014; Zumbusch y Scherer 2015).

Governa (2002) definía el concepto de gobernanza en inglés, *governance*, como “*modalidad de coordinación de dinámicas económicas y sociales que se basa en la implicación y participación de una multiplicidad de actores*”. Y además “*reconociendo los límites que encuentra un único sujeto para dirigir o llevar a cabo de manera individual, políticas públicas en sociedad, como las actuales, siempre más complejas y fragmentadas, en el interior de las cuales una multiplicidad de actores tiene la posibilidad de intervenir en los procesos de decisión (...)(pág.45)*”.

La implicación de más actores en el impulso de políticas, pues, es la característica principal. En lo referente al gobierno, los cambios globales mencionados suponen la transformación institucional de los estados europeos dejando, supuestamente, un modelo vertical de subordinación jerárquica a otro de relaciones intergubernamentales de cooperación y negociación (Morata, 2004). Este proceso ha ofrecido más posibilidades a ciudades y regiones en la Unión Europea, que han accedido al *policy-making* europeo, entrando a formar parte de la formulación de políticas comunitarias y con voz propia para opinar individualmente o en forma de red. Morata (2004) añade al concepto de gobernanza el adjetivo multinivel, vinculándolo también al proceso de europeización, por la ya repetida acción de distribución de poderes entre los actores gubernamentales, creando una mayor interdependencia entre los niveles de gobierno europeo, estatal, regional y local. Citando a Hooghe y Marks (2004), “*las competencias en materia de elaboración de las decisiones son compartidas por actores situados en diferentes niveles y no monopolizados por el estado (pág.55)*”. Se plantea, por tanto, un escenario de redes entrelazadas de actores actuando a múltiples escalas, que se relacionan entre sí para poder influir y actuar. Con la Unión Europea, este proceso se refuerza por el reparto de competencias entre todos los niveles de gobierno. Finalmente Morata, en el mismo documento antes citado, afirma en las conclusiones que “*con la desaparición de las fronteras económicas estatales, el espacio europeo se va articulando y remodelando en función de los múltiples intereses públicos y privados, que en él confluyen. Tratar de impedir u obstaculizar que las regiones y ciudades se movilicen y elaboren sus propias estrategias europeas equivale a ponerle puertas al campo*” y prosigue “*si las regiones pretenden jugar un papel protagonista en el sistema de gobernanza multinivel europeo, deberán reforzar sus propias capacidades institucionales, cooperando entre sí y presionando al mismo tiempo de forma conjunta sobre sus respectivos estados y la Unión para tener su cuota de participación en la gobernanza europea (pág.44)*”. Los estados ya no “monopolizan” las competencias

(Hooghe y Marks, 2000), sino que las comparten e, incluso, pierden control hacia arriba, con las instituciones europeas, o hacia abajo, con las autoridades subestatales.

Las regiones y autoridades locales han tenido con el proceso de europeización una oportunidad para unirse a otras administraciones subestatales, creando redes y acuerdos de colaboración para defender sus intereses, para sumar argumentos frente a otros, o para agregar esfuerzos en problemáticas comunes. Las macroregiones son el mejor ejemplo (Bialasiewicz, Giaccaria, Jones, y Minca, 2012; Braun y Zoltán, 2011; Perrin, 2014; Sielker, 2012).

De ahí, volvamos al centro de esta tesis, la frontera y su espacio colindante. Las áreas fronterizas representan bien los conceptos que se han ido introduciendo hasta ahora, desde distintos puntos de vista. Por el impacto de apertura de las fronteras interiores para consolidar el mercado común y su impacto en la cohesión del territorio europeo; por la necesidad de afrontar retos comunes entre los actores territoriales que deben tomar partido en este proceso a múltiples escalas; pero también por la dificultad de definir los límites del territorio fronterizo. Los espacios fronterizos son un buen ejemplo de *softspaces*, que necesitan de una *governance* para poder impulsar proyectos y estrategias.

Veamos ahora la evolución de la cooperación transfronteriza en Europa y en la Unión Europea, sus inicios, situación actual y perspectivas de futuro. No sin antes tener en cuenta el significado de la frontera. Un concepto que, como veremos, ha evolucionado de manera importante a lo largo del tiempo y de la historia europea.

## 2.2 Fronteras y cooperación: una perspectiva sobre sus funciones y su evolución

Después de ver como se ha construido el territorio europeo, y los procesos globales que han afectado a la articulación del espacio y su gobierno, es necesario entrar propiamente en las cuestiones ligadas a la frontera, el hecho fronterizo y la cooperación dentro de la Unión Europea. Una política que ha desarrollado instrumentos específicos que serán expuestos en próximos apartados, y que, como todas las políticas, han tenido un impacto en el territorio.

### 2.2.1 La frontera: nuevas funciones, nuevos retos

La frontera es un concepto fundamental de la geografía política y la geopolítica. Una noción y una realidad que ha generado una larga literatura por sus múltiples posibilidades de aproximación, pero también por sus implicaciones en la evolución e importancia en conflictos bélicos y por ser elemento constituyente del orden mundial establecido en estados. La frontera tiene múltiples significados (Rodríguez, 2014), si bien el imperante ha sido el de división. Aún con la polisemia y la globalización, el interés por estudiarlas ha ido en aumento (J. Anderson, O'Dowd, y Thomas M., 2003), y siguen presentes dividiendo nuestra realidad política, social y económica (Newman, 2006).

El geógrafo finés Anssi Paasi, define las fronteras (Paasi, 2003) como *“elementos materiales en paisajes culturales vistas como líneas distintivas de “estructuras de poder”, de estados soberanos, que generan oportunidades para la cooperación y para la discordia (pág.2)”*.

Por otro lado, Newman (2006) afirma que:

*“todos somos conscientes que las fronteras crean (y reflejan) diferencias y constituyen la línea de separación no solo entre estados y espacios geográficos, también entre “nosotros” y “ellos”, el “aquí” y “allí”, los “de dentro” y “los de fuera”. Las fronteras conservan su sentido esencial de dislocación y separación, un punto de corte entre dos polaridades (pág.148)”*.

Estas definiciones contextualizan el significado de frontera como límite, como línea divisoria entre dos elementos. En otros idiomas como en italiano o en inglés, hay muchas más palabras para expresar ideas distintas en referencia a espacios o elementos relacionados con la frontera. Roser Pastor en su tesis doctoral (Pastor, 2017) recoge estas distinciones, citando a Newman (2003). Distingue por un lado, *boundary* o *border*, para hacer referencia a la línea; y por otro lado para definir el territorio, *frontier*, el más próximo a la línea, y *borderland*, un territorio o región más amplia que el anterior. Una distinción que no es menor, por su importancia a la hora de analizar los efectos sobre el territorio de las políticas fronterizas, pero también, para analizar el impacto mismo de la frontera en múltiples ámbitos.

Si remontamos a los inicios de la geografía política el geógrafo alemán Friedrich Ratzel definía la frontera como los órganos periféricos del estado, dada su concepción organicista, y por ello, están sujetos a la necesidad de crecer y expandirse desde esta interpretación. Las

fronteras nunca serán estáticas (Paasi, 2002) y su dinamismo, por ser elemento que divide, por ejemplo con guerras, o como elemento que une y permite la cooperación, es un continuo.

Originariamente las fronteras han sido utilizadas para delimitar posesiones territoriales de los estados soberanos, y por ello, elemento principal en el desarrollo de los estados nación (Brunet-Jailly, 2005), siendo construcciones institucionales según Paasi (1998), las cuales su *“función principal es establecer estructuras estables para la interacción humana y reducir la incertidumbre (...), y que todas las instituciones se desarrollan perpetuamente y son transformadas”* (pág.10). Pero también están para ser cruzadas según Newman, *“por múltiples intereses y objetivos (...) ya añade que el “final del absolutismo territorial”* (2003b, pág.14)” supone el final del control absoluto por parte del estado, aunque les cueste ceder este control, ya sea por presión externa (por la globalización), o desde abajo (por actores regionales y locales). Crece así el interés e importancia de los procesos *“bottom-up”* por parte de actores institucionales ni gobiernos, citando Newman a Kaplan y Häkli (2002) como veremos en esta tesis.

Por eso es importante en este punto tener en cuenta los significados y funciones de las fronteras en el mundo actual. Este ejercicio no es fácil, debido en buena medida a las grandes diferencias entre la situación de las fronteras del planeta. Las transformaciones ya mencionadas con anterioridad por efecto de la globalización económica y cultural y el aumento de las instituciones supranacionales ha llevado a la asunción del decreciente papel de las fronteras, aunque paradójicamente, desde la caída del bloque soviético, han proliferado todavía más (O’Dowd, 2002), y las internas europeas han quedado reconfiguradas por el Mercado Único. Estas fronteras siguen siendo la delimitación de la soberanía estatal, con una componente de límite y diferenciación. Con el proceso integrador europeo y sus políticas, como la libre circulación de personas, bienes y capitales, se da lugar a ser espacio de encuentro e intercambio (Trillo-Santamaría y Lois González, 2011).

Guichonet y Raffestin (1974), en una obra que se ha convertido en un clásico de los estudios de frontera, afirman al determinar las funciones de las fronteras, que *“les fonctions sont généralement définies par rapport aux hommes, et par rapport aux choses* (pág.49)”. Las funciones, por tanto, vienen definidas por el comportamiento y decisión de los humanos y de la realidad territorial. Los autores recogen tres funciones principales para las fronteras, en *tiempo normal* (p.49): legal, fiscal y de control; siendo el estado nación el que origina la funcionalización de las fronteras. En referencia al entonces incipiente proceso de integración europeo, afirman que la desfuncionalización vinculada al proyecto comunitario es un reconocimiento de que la soberanía nacional no tiene un carácter absoluto, y que los territorios fronterizos son los primeros en poder beneficiarse de esta permeabilidad, por el carácter rompedor de la desfuncionalización en la frontera.

Volviendo a las fronteras europeas, y desde un punto de vista temporalmente más próximo, Christophe Sohn (2010) en sus aportaciones sobre la construcción de metrópolis transfronterizas define cuatro funciones que tienen, a su parecer, las fronteras citando a otros autores también ya referidos anteriormente (O’Dowd, 2003; Raffestin, 1974, 1986). En

primer lugar recoge la función ya repetida de separación, ligada estrechamente a ejercitar la soberanía por parte de los estados. También la función de afirmación, igualmente vinculada a la anterior por su capacidad simbólica, de movilización de los recursos del estado para reafirmar sus poderes y de control. Las otras funciones tienen una connotación contraria, y es especialmente relevante a la hora de tratar la cooperación transfronteriza en la Unión Europea. Entiéndase que todas las funciones son compatibles entre ellas, y no se excluyen o anulan las unas con las otras.

Tabla 3: Funciones elementales de las fronteras, según Christophe Sohn

<b>FUNCIONES</b>	<b>EFFECTOS</b>
<b>Separación (barrera)</b>	Delimitación, ruptura, control, protección, defensa, rechazo, freno
<b>Relacional (interfaz)</b>	Contacto, intercambio, transferencia, difusión, colaboración, confrontación, mediación.
<b>Diferenciación</b>	Diferencia, diferencial, desigualdad, asimetría.
<b>Afirmación</b>	Puesta en escena de un poder, de una intención, de una movilización, de un proyecto (político, territorial, identitario, etc.) referencia, símbolo.

Fuente: Sohn (2010, pág. 173)

La segunda función de esta tabla, **la función relacional**, es la que supone un cambio y ha sido especialmente tratada por las políticas comunitarias por su interés en convertir los espacios fronterizos en territorios de intercambio. En esta función la frontera, la línea divisoria, pasa a ser una línea de sutura, que une y cose espacios divididos, la frontera es una *puerta* abierta a la relación. Para que el Mercado Único funcione correctamente es necesaria que la función relacional sea ensalzada por las políticas europeas. Por ello, las instituciones comunitarias, con el fondo INTERREG, por ejemplo, han trabajado para avanzar en esta dirección. La facilidad para cruzar la frontera permite convertirla en un punto de encuentro entre los actores de ambos lados, ya sean administraciones públicas como ciudadanos u otros agentes privados, así como de actividad económica. Se abre, por tanto, un horizonte a la cooperación y el intercambio. El intercambio en las fronteras internas está más consolidado y es menos volátil que en las fronteras externas (O'Dowd, 2002), si bien es cierto que la realidad política actual puede poner en evidencia esta afirmación por el riesgo cada vez mayor de tener cierres fronterizos incluso en las fronteras internas.

Y en tercer lugar de la tabla se encuentra la **función diferencial**. Como se desgana en los resultados de esta investigación, la función diferencial es en la mayoría de casos, un elemento fundamental. La diferencia, no solo por separar dos elementos distintos, sino también por su capacidad de diferenciar desigualdades, asimetrías entre dos territorios. La diferenciación entre dos lados de frontera, entre dos realidades, ha sido un elemento fundamental para entender el desarrollo social, económico, cultural o ambiental de una mayoría de espacios fronterizos.

Todas estas funciones no son excluyentes, si no que se combinan entre ellas. Generan un impacto en la realidad de los territorios fronterizos y, además, algunas de las funciones son más o menos preponderantes en algunos espacios, y en el tiempo. Si bien la función relacional parecía ser la imperante en la evolución de las fronteras interiores europeas, recientes cambios

políticos y económicos en algunos estados ponen duda esta evolución lineal, en la que parecía que un progresivo aumento de esta función iba en contra de las de división y afirmación. Ello aumenta los retos que suponen los proyectos de cooperación y toda la política transfronteriza, así como una mayor complejidad en el gobierno del territorio y más fragilidad en las zonas de frontera.

### 2.2.2 Sobre cooperación transfronteriza: algunas definiciones

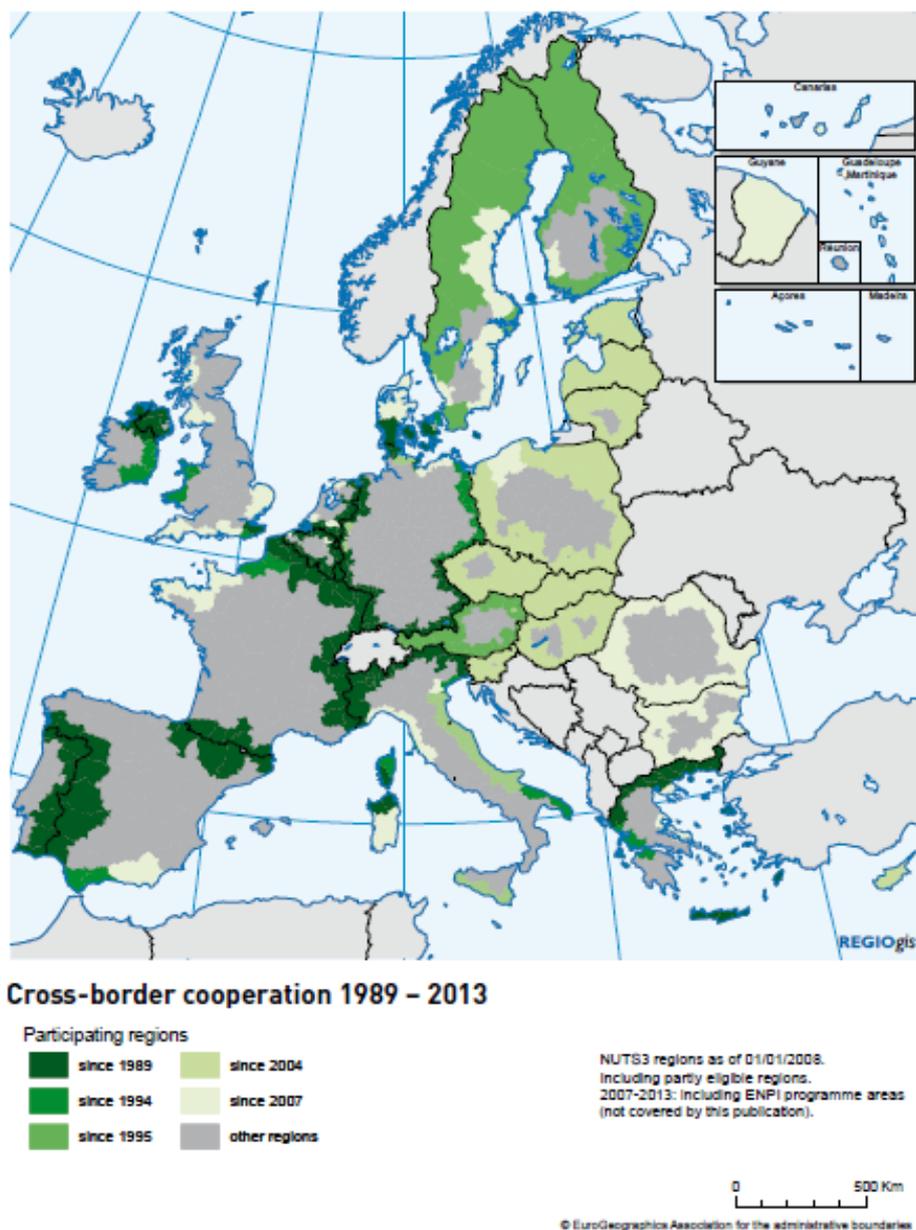
Los espacios fronterizos tienen un componente de doble aislamiento: no sólo por tener componente de margen, de límite, también por ser periféricos del centro de poder del propio estado al que pertenecen, todo ello provocado por la concepción del estado como un contenedor (Rodríguez, 2014). Además han tenido que afrontar, en los últimos decenios, un doble reto: por un lado, articularse en relación a su estado. Pero por otro lado, avanzar en la construcción e integración europea, cooperando para que los espacios periféricos fronterizos dejen de tener la connotación de territorio exterior para ser nuevos territorios de contacto, y conectados a los procesos continentales y globales.

La Unión Europea, como se ha reflejado hasta ahora, ha trabajado para cohesionarse y construir un territorio más homogéneo y conectado, dentro de sus fronteras, pero también con el espacio que lo rodea y el mundo. Los flujos transfronterizos son constantes, regulados y desregulados, incrementados o redirigidos en un complejo sistema que rehace el espacio y sus interrelaciones (J. Anderson et al., 2003). El impacto de los flujos transfronterizos en el territorio es importante, y por ello, es de gran interés en la planificación territorial. En referencia a la cooperación transfronteriza, la DGRegio, como departamento sobre cuestiones territoriales dentro de la Comisión Europea, afirma en referencia a la cooperación transfronteriza que *“apoya la cooperación entre las regiones NUTS III de al menos dos Estados miembros diferentes que se encuentran directamente en las fronteras o adyacentes a ellas”*<sup>3</sup>. Con esta frase, se aporta una concreción geográfica de importancia: determina que la cooperación se realiza entre regiones NUTS III (provincias, para el caso español) colindantes con la frontera, y en algunos casos, las adyacentes a estas regiones. El mapa que viene a continuación (figura 3) recoge estas regiones, y como se han ido ampliando en cantidad a lo largo de los años desde la creación de los fondos de cooperación en 1989.

---

<sup>3</sup> Cooperación transfronteriza. INTERREG A. DGRegio. Comisión Europea. (2018) [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border) (Consultado el 07/03/2019)

Figura 3: Mapa de las regiones fronterizas en la Unión Europea.



Fuente: DGRegio. Comisión Europea.

Europa 2000, Perspectivas para el Desarrollo territorial Comunitario (1991) hacía referencia a los espacios fronterizos. Afirmaba, para la Unión de los 12 estados miembros:

*“Las regiones fronterizas cubren aproximadamente un 15% del total del territorio y entorno al 10% de la población comunitaria. La eliminación de las fronteras internas dentro de la Comunidad supone el mayor efecto sobre el territorio de las áreas de frontera. Tendrán que ajustar nuevos roles en un espacio europeo ampliado, comparado con su posición periférica en los estados miembros, con el legado de las prácticas de la administración nacional y local que impiden todavía la cooperación transfronteriza. (...)*

*Las áreas fronterizas experimentan una particular desventaja en lo que respecta a planificación territorial y económica, directamente derivado de su localización:*

- *En el extremo de los sistemas de comunicación y transporte que se han planificado tradicionalmente desde el punto de vista nacional, conllevando a unas infraestructuras relativamente pobres, con una inadecuada conectividad transfronteriza,*
- *Como centros comerciales son frecuentemente separadas de manera artificial de sus áreas de influencia naturales, causando distorsiones en los patrones de comercio,*
- *Son incapaces de asumir servicios públicos (de salud, educación...) en el contexto nacional o con la posibilidad de duplicar servicios disponibles en el otro lado de la frontera,*
- *Afrontan diferencias en impuestos y sistemas de bienestar, de lengua y empleo, todas ellas pueden obstaculizar la movilidad del trabajo a través de las fronteras nacionales.*

*Pero la eliminación de las fronteras administrativas no asegura por sí solo el establecimiento normal de relaciones económicas transfronterizas. Son necesarios reforzar los esfuerzos para lograr acciones cooperativas transfronterizas. La adopción de la iniciativa comunitaria INTERREG representa un importante logro en esta dirección. La Comisión realizará, conjuntamente con los estados miembros, un control de las previsiones legislativas y administrativas para el gobierno de la actividad transfronteriza, y realizará, seguidamente, más esfuerzos y medidas para reforzar la planificación y cooperación (pág.13).”*

Este documento, aunque elaborado para lograr una mayor integración física y funcional, y servir como guía para la ordenación del territorio comunitario, refleja también las necesidades de acción política, para avanzar en la cohesión territorial transfronteriza. Demuestra cómo la frontera debe pasar, para la Unión Europea, de ser un elemento con una función diferencial y de conflicto, a tener un papel que permita la cooperación y el intercambio. La cooperación transfronteriza en Europa no nace dentro de la acción gubernamental de la Unión, si no que se remonta a la postguerra, en los años cincuenta como acción para superar, en parte, las heridas del conflicto armado. Para ello, los actores locales y regionales han asumido un rol determinante.

Markus Perkmann (2003) propone una definición sobre qué es cooperación transfronteriza que guiará este trabajo. El autor afirma que, se entiende (pág.3):

***“como una colaboración más o menos institucionalizada entre autoridades subnacionales contiguas a través de fronteras nacionales”***

Afina más esta definición, según sus propias palabras, por razones *prácticas y de investigación*. Y aporta cuatro criterios para poder definir mejor la descripción anterior.

- Realizada por autoridades públicas.

- Son entidades subestatales, que realizan lo que Perkmann denomina “*low-politics*”, diferenciado de la política internacional de los estados, actores recogidos en las leyes internacionales.
- La cooperación está encaminada a lo que describe como *practical problem-solving*. Es decir, y volviendo al punto anterior, políticas a una escala asumible por los actores regionales y locales. Por ejemplo, transportes, promoción económica, cultura...
- Por último, que requiere de una *estabilización* de la frontera, con, por ejemplo, acuerdos entre los actores o agentes. Con acuerdos de colaboración, creación de figuras de cooperación como las eurorregiones u otras.

Otra definición es la que recoge el “Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales”, también conocido como *Convenio de Madrid* (CoE, 1980). Firmado en 1980 y ratificado después por los estados, supone el primer documento oficial que regula la cooperación transfronteriza en Europa, bajo el auspicio del Consejo de Europa.

Así define cooperación transfronteriza:

*“A los efectos del presente Convenio se considera como cooperación transfronteriza toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin. La cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el derecho interno. La extensión y la naturaleza de dichas competencias no quedan afectadas por el presente Convenio.”*

Clarifica qué entiende por comunidades territoriales: *“A los fines del presente Convenio, por «comunidades o autoridades territoriales» se entienden las comunidades o autoridad u organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el derecho interno de cada Estado. Sin embargo, cada Parte Contratante puede, en el momento de la firma del presente Convenio o por medio de comunicación ulterior al Secretario General del Consejo de Europa, designar las comunidades, autoridades u organismos, así como las materias y las formas a los cuales se propone limitar el campo de aplicación del presente Convenio o a los que desea excluir de dicho ámbito.”*

Dos definiciones que tienen aspectos fundamentales en común. Por un lado, el determinar que son las **autoridades territoriales** las que toman parte en los procesos de cooperación, especificando entidades **locales y regionales**, y por otro, es en relación a **sus competencias** es sobre las que pueden ejercer dicha cooperación.

Estos dos argumentos definirán la investigación que se realiza en esta tesis. Veamos, antes, cual ha sido la evolución de la cooperación transfronteriza en Europa, los principales instrumentos legales y las características de las diferentes etapas.

### 2.2.3 Evolución de la cooperación transfronteriza en Europa

Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial marcan el inicio de la cooperación transfronteriza. Después de la devastación del conflicto, actores locales impulsan los primeros acuerdos entre ellos, por ejemplo, con hermanamientos entre municipios como gesto de buena voluntad y proximidad después de años de guerra. Autores como Domínguez (2008), ponen de manifiesto el papel de los entes locales en esta etapa inicial, lejos todavía de la consolidación plena que supondrá la puesta en funcionamiento de INTERREG en el 1990. Especialmente en esta fase surgen las iniciativas en la frontera franco-germana, la más dividida por la guerra. El mismo Domínguez define esta etapa como la “prehistoria” de la cooperación.

Oliveras, Durà y Perkmann (2010), por su parte, dividieron esta evolución en cuatro periodos hasta el 2010, que recogen las diferentes fases en las que ha evolucionado este proceso, su despliegue e hitos conseguidos. También estos autores sitúan los acuerdos entre agentes locales como el primer paso para la consolidación de la cooperación transfronteriza. Afirman que la primera fase empieza en los años cincuenta y se despliega hasta los ochenta del siglo XX. Se caracteriza por estos primeros acuerdos locales y regionales entre diversos autores, y destaca un momento: la creación en el 1958 de la primera eurorregión, EUREGIO, en la frontera entre Alemania y los Países Bajos. Por primera vez los actores subestatales entraban a tomar parte en una temática, la de los acuerdos internacionales, reservada históricamente a los estados.

Antes de iniciar la segunda etapa, Morata (2010) destaca el papel jugado por el Consejo de Europa en el impulso, por ejemplo, de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), en 1971. Esta asociación agrupa a la mayoría de regiones europeas fronterizas, y sirve de plataforma de encuentro y debate sobre los problemas que afrontan estos territorios. Por otro lado, la Asociación también ha sido consultada por las instituciones europeas para analizar y proponer nuevos marcos reguladores e instrumentos que puedan ayudar a solventar las problemáticas derivadas del hecho fronterizo.

Volviendo a la cronología de Oliveras, Durà y Perkmann, la segunda fase se enmarca en la década de 1980, en la que se inician y aprueban los primeros reglamentos legales para el establecimiento y regulación de la cooperación transfronteriza. También aquí recalcan el papel del Consejo de Europa como primer organismo europeo que aprueba un reglamento para la cooperación transfronteriza. De todos ellos, el primero y más destacado código es el “Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Autoridades y Comunidades Territoriales”, conocido como Convenio de Madrid. Destacan también otros documentos, como la “Carta Europea de Autonomía Local” (CoE, 1985) en el que se defiende el poder de los municipios, su capacidad de gobierno y de unión para defender sus intereses.

La tercera fase supone el gran despliegue de la cooperación transfronteriza europea, a finales de los años ochenta (Baños Torres y Iglesias Suárez, 1995; Ferreira, 2013; Heredero de Pablos y Olmedillas Blanco, 2009) y hasta los años 2000. No solo por el desarrollo de los documentos anteriormente mencionados, sino también por la política regional europea y sus

diferentes instrumentos. En especial, INTERREG. Estos fondos, de los cuales su estructura será expuesta más adelante, son el mayor elemento catalizador de proyectos transfronterizos (Medeiros, 2013). En 1986 la incorporación de España y Portugal a la Comunidad Europea hace todavía más evidente las diferencias regionales entre los distintos territorios. En este contexto, tanto para garantizar el buen establecimiento del mercado común, y en vistas de acuerdos de libre circulación de personas y bienes, INTERREG surge como una iniciativa comunitaria dentro de los Fondos de Cohesión, creados en buena medida por la presión de líderes del sur (Keating, 2008) como Felipe González, en aquel momento presidente del Gobierno de España. En concreto, dentro de INTERREG, la línea A dedicada en exclusiva a la cooperación transfronteriza. Ligado a la expansión de los fondos para la cooperación transfronteriza, surge también con más fuerza el establecimiento en la práctica totalidad de las fronteras de estructuras compartidas. La más notable de todas, las eurorregiones (Medeiros, 2011; Morata, 2010), aunque también emergen otras similares y de distinta naturaleza y con múltiples escalas de trabajo (Sanguin, 2013).

La última fase mencionada por los tres autores es inaugurada coincidiendo con la aprobación en 2006, por parte del Parlamento Europeo, de un nuevo reglamento que permite establecer estructuras de cooperación con un marco legal propias y reconocidas por parte de las instituciones europeas, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). Ello debe facilitar la creación de estructuras estables de cooperación, como eurorregiones, eurociudades o la figura que se decida, con unos estatutos propios (Beltrán García, 2010; Caesar, 2017). Ello debería de facilitar la gestión, por ejemplo, de los fondos comunitarios de INTERREG, o, mejorar la posibilidad de contratar empleados. Por otro lado, en este mismo período temporal, la Cooperación Territorial Europea pasará, a efectos de los instrumentos financieros de las políticas de cohesión, a ser objetivo a partir de la programación iniciada en 2007. Ello se mantendrá en la actual programación del 2013 y hasta 2020.

Después del Tratado de Lisboa del 2007, la cohesión territorial pasa, pues, a ser un objetivo reconocido por la Unión Europea, y, por tanto, una prioridad para las políticas regionales. Será el tercer pilar la política regional, juntamente con el de convergencia y competitividad. Este hecho da a las regiones fronterizas un papel de actor político necesario para conseguir estos objetivos (Wassenberg, Reitel, Peyrony, y Rubió, 2015).

Una década después las dificultades para la cooperación transfronteriza son todavía presentes en numerosos casos. Por ello las instituciones europeas, en particular la Comisión Europea y la Dirección General de Política Regional (DGRegio), han realizado estudios sobre como poder iniciar un nuevo paso adelante. Por ejemplo, en el 2015, lanzó una consulta pública con el objetivo de superar los retos resultantes de la cooperación, y afrontar los obstáculos que se derivan<sup>4</sup>. Una consulta que puso de manifiesto las dificultades, aún presentes, para actores que pueden tomar parte en proyectos o procesos de cooperación, así como para ciudadanos que tengan en su realidad cotidiana la frontera. En especial destacan los administrativos y

---

<sup>4</sup> Consulta pública sobre la superación de obstáculos en regiones fronterizas. Comisión Europea (2016). [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/consultation/overcoming-obstacles-border-regions/results/overcoming\\_obstacles\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/overcoming-obstacles-border-regions/results/overcoming_obstacles_es.pdf) (Consultado el 07/03/2019)

legales. Las diferencias y asimetrías administrativas son un freno que puede dificultar los intercambios.

Por otro lado, y en concreto para la programación INTERREG vigente para los años 2013-2020, los proyectos deben coincidir con los objetivos marcados por las agendas comunitarias para el horizonte 2020: innovación y competitividad, cambio climático, sostenibilidad, movilidad y recursos endógenos. Se intenta encaminar la cooperación hacia unos objetivos que tengan un impacto territorial positivo y perdurable, con la voluntad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Referente a la situación actual de la cooperación transfronteriza europea, y sobre los próximos años, queda recogida en la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE*, realizada en setiembre del 2017 (CE, 2017). Recoge, al inicio, la importancia de las regiones fronterizas en la UE, su peso poblacional, la generación del PIB o los millones de personas que pueden ser consideradas trabajadores transfronterizos. Aun así, continúa afirmando que estas regiones siguen teniendo dificultades para el desarrollo económico o el acceso a servicios públicos. Prosigue con algunas de las problemáticas, como las ya mencionadas diferencias administrativas entre estados o la falta de conexión y de transportes. Y propone algunas medidas posibles para poder avanzar y superar las barreras que pueden ser un límite a la cooperación transfronteriza. Destaca intensificar la cooperación y los intercambios, mejorar los marcos legislativos identificando los impactos, facilitando la administración transfronteriza, mejorar la información, apoyo al empleo transfronterizo y al multilingüismo, facilitar la accesibilidad, promover una puesta en común de la asistencia sanitaria y tener en cuenta el marco jurídico y la interacción para mejorar la toma de decisiones.

En las conclusiones (pág. 18) del documento se afirma:

*“La Comisión tomará medidas aún en 2017 y en los próximos años, según lo expuesto anteriormente. El Centro de Cuestiones Fronterizas pronto estará operativo para que las acciones propuestas puedan implementarse con rapidez.”*

*“El objetivo es demostrar que las regiones fronterizas pueden aumentar su contribución al bienestar socioeconómico de los ciudadanos de la UE, al tiempo que se convierten en laboratorios vivientes de la integración europea en beneficio de los territorios europeos y de sus habitantes (pág.18)”*.

Con esto se entrevén futuras medidas por parte de la Comisión para mejorar y facilitar la cooperación transfronteriza, superando las barreras y obstáculos presentes para realizar proyectos, para vivir en una región fronteriza, a la generación de riqueza y para la integración en el espacio europeo.

Por tanto, parece razonable afirmar que una nueva fase en la historia de la cooperación transfronteriza se abre paso. Una fase que debe ir más allá de los fondos europeos para proyectos, treinta años después de trabajar para reducir las diferencias e impulsar la cooperación. Una nueva etapa que deberá lidiar con la incertidumbre cada vez más instaurada

en relación a un posible proceso de *rebordering*, que cada vez se vislumbra con mayor claridad.

#### **2.2.4 Simetrías y asimetrías: una realidad geográfica**

Uno de las realidades más comunes en las zonas fronterizas, y a las que la cooperación debe hacer frente, son las simetrías o asimetrías entre ambos lados de una frontera en aspectos económicos, políticos, culturales y sociales (J. Anderson y O'Dowd, 1999) . Ya se ha ido mencionando hasta ahora el impacto diferenciador de la frontera, de división entre dos territorios, siendo la frontera el límite de un conjunto de dinámicas que actúan sobre un territorio, creando una evolución u otra. Supone poner en contacto, haya relación o no, dos realidades, sean simétricas, o no. Ello condicionará el tipo de relaciones entre los actores, así como sus proyectos. La evolución económica y social, el régimen político o administrativo o las infraestructuras son ejemplos de disparidades entre ambos lados de una frontera.

Laine (2012) afirma (pág. 56) que la asimetría en los actores subestatales se manifiesta “*en competencias, relaciones con el estado central, ciclos económicos, jerarquías institucionales, el papel de los políticos y del estado*”. Y, además, en algunos casos puede ser un factor que ayude a fomentar la cooperación, como el diferencial de precios o algunas políticas, otros elementos pueden suponer una barrera, como la lengua, financiación, intereses o inestabilidad de los actores.

La RIATE (Réseau Interdisciplinaire our l'Aménagement et la Cohésion des Territoires de l'Europe et de ses Voisinages) en el 2016 presentó su trabajo *Typologie socio-économique des régions frontalières de l'Union Européenne (2000-2012)*, en el que se pretendía una revisión científica de los distintos espacios fronterizos europeos, con especial interés en la complementariedad socioeconómica entre territorios, y su potencial de intercambio. Las dinámicas de integración territorial en Europa, después de la “apertura” de las fronteras dependen en gran medida de diferentes dimensiones de cada uno de los territorios. El trabajo de RIATE, recoge cuatro elementos que determinan el grado de posible integración, y que significan, por tanto, las similitudes o diferenciales, de simetría o asimetría:

- *Dimensión estructural: caracterizada por heterogeneidad o no de características como el poblamiento, estructura económica, sociales, culturales...*
- *Dimensión funcional: ligada a los flujos de bienes y personas que cruzan la frontera; así como de las relaciones potenciales derivadas de las redes de comunicación y su grado de conectividad.*
- *Dimensión institucional: definida por el grado de cooperación entre los actores políticos.*
- *Dimensión de la percepción: vinculada a los discursos y representaciones que los diversos actores hacen de la frontera.*

Por otro lado, Guichonnet y Raffestin (1974) aportan cinco tipos de relación entre espacios fronterizos que pueden influir en la capacidad de cooperación, en función de los intercambios económicos, de relación completa a no tener relación. Y afirman que, una vez conocido el

grado de relación, es necesario introducir si las relaciones son simétricas o no. Concretan “que la simetría revelará una situación de equilibrio, mientras que la de asimetría, de dominación de una región sobre la otra (pág.61)”. En concreto, desglosando cada una de las categorías (pág. 62):

1. *Regiones fronterizas con relaciones completas simétricas o asimétricas;*
2. *Regiones fronterizas con relaciones fundamentales simétricas o asimétricas;*
3. *Regiones fronterizas con relaciones no fundamentales simétricas o asimétricas;*
4. *Regiones fronterizas con relaciones mixtas simétricas o asimétricas;*
5. *Regiones fronterizas sin relaciones significativas*

Vemos, por tanto, unas tipologías basadas en la funcionalidad de las relaciones económicas que se establecen entre las regiones, en función del grado y tipos de intercambio; a diferencia de la propuesta de la RIATE, en la que teníamos también elementos sociales, como la demografía.

Se pueden introducir otros elementos. De hecho, y como aparecerá en esta tesis y cómo ya ha emergido por ejemplo al introducir la encuesta reciente de la Comisión sobre la cooperación transfronteriza, otro factor que es de gran calado a la hora de realizar proyectos, es la asimetría institucional. Los modelos políticos y administrativos de ambos lados de la frontera son frecuentemente de difícil encaje. La asimetría institucional es uno de los factores más comunes en todo el territorio europeo (Sanguin, 2013), y que pone en evidencia la necesidad de avanzar en modelos de gobernanza multinivel. Y en especial, en los espacios fronterizos. Los estados, las regiones y los entes locales están en contacto en estos territorios con dinámicas concretas y particulares. Algunos trabajos, especialmente referidos a los espacios urbanos transfronterizos, han destacado esta componente asimétrica como factor determinante y explicativo (Decoville, Durand, Sohn, y Walther, 2013; Reitel, 2006; Sohn, 2010).

Al analizar los textos académicos, y en mayor medida, los creados por las instituciones como guías para conseguir un territorio más cohesionado, la asimetría aparece como una condición a superar, a trabajar para acabar con ella por ser un factor negativo. Las diferencias administrativas, sociales, económicas, lingüísticas, entre otras, son un elemento que frena la cohesión y, por tanto, hay que trabajar para reducirlo. Son pocos los casos, por el contrario, que analizan las asimetrías como un aspecto que, desde el punto de vista opuesto, ayuda y fomenta en la integración e el intercambio (Laine, 2012). La asimetría puede ser precisamente la condición necesaria para fomentar la cohesión y la relación entre ambos lados de la frontera. La complementariedad en aspectos como el mercado de trabajo, de vivienda o la diferencia de precios pueden ser factores que fomenten el intercambio. En un territorio homogéneo, aunque haya una frontera, si no hay factores de complementariedad no tiene por qué haber cohesión. Esta perspectiva nos permite, en parte, entender las posibles resistencias del territorio a la completa eliminación de la frontera, y carácter de “eje” divisor entre dos territorios. Por tanto, es necesario en parte mantener un cierto efecto “bordering” para mantener el dinamismo que se ha establecido en buena parte de las fronteras europeas, donde es precisamente la diferencia entre dos estados la que genera intercambio.

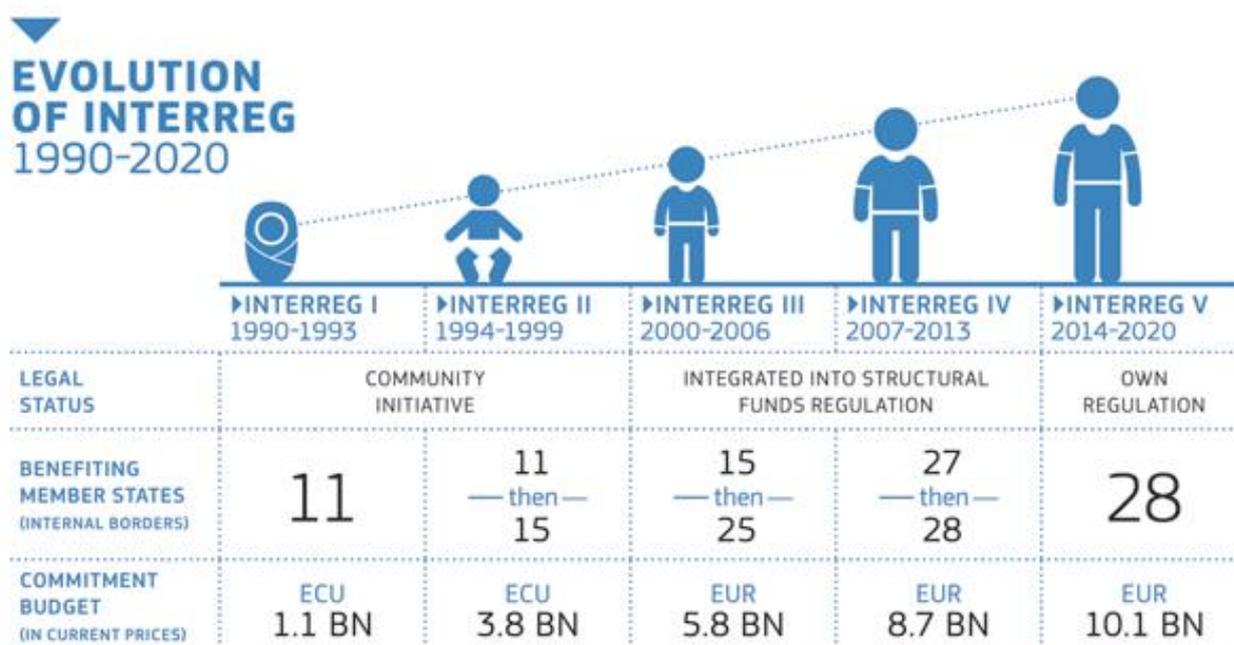
Otro aspecto a tener en cuenta es el de las escalas de la asimetría, a componente multiescalar. La asimetría, por su componente territorial, puede variar en función de la escala a la que se analice. Por ello, encontramos ejemplos en las fronteras que nos pueden servir para ilustrar este hecho. En la frontera franco-española, por ejemplo, el espacio transfronterizo catalán tiene un dinamismo y desarrollo económico mayor que el sur de Francia, que concentra una de las zonas más pobres de la Francia metropolitana. En cambio, si comparamos los dos estados, Francia tiene una mayor riqueza que España. Igualmente, si comparamos una zona predominantemente más urbana con otra rural. Estos encajes complejos añaden dificultad a la hora de gestionar los espacios fronterizos, ya que las múltiples realidades a diferentes escalas son el presente más común en la mayoría de las fronteras.

### **2.2.5 INTERREG: un fondo para el fomento de la cooperación transfronteriza dentro de la Unión Europea**

La Unión Europea aprobó en 1989 el fondo económico específico de fomento de la cooperación transfronteriza, INTERREG. La voluntad era fomentar los proyectos de cooperación transfronteriza a distintas escalas, para disminuir el efecto frontera con múltiples actores, pero con especial interés en la involucración de participación de los agentes territoriales, los regionales y locales.

El fondo se nutre financieramente por los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), con un estatus legal que ha ido variando a lo largo de las distintas programaciones. Cada una de las programaciones de Interreg tiene una duración igual a las programaciones económicas establecidas por la Unión Europea, normalmente de seis años. La cantidad asignada a INTERREG ha ido en aumento programación tras programación, como se observa en la figura posterior (4), al mismo tiempo que se aumentaban también el número de fronteras incluidas en las diferentes ampliaciones de la Unión Europea por la adhesión de nuevos estados.

Figura 4: Evolución de INTERREG, 1990-2020.



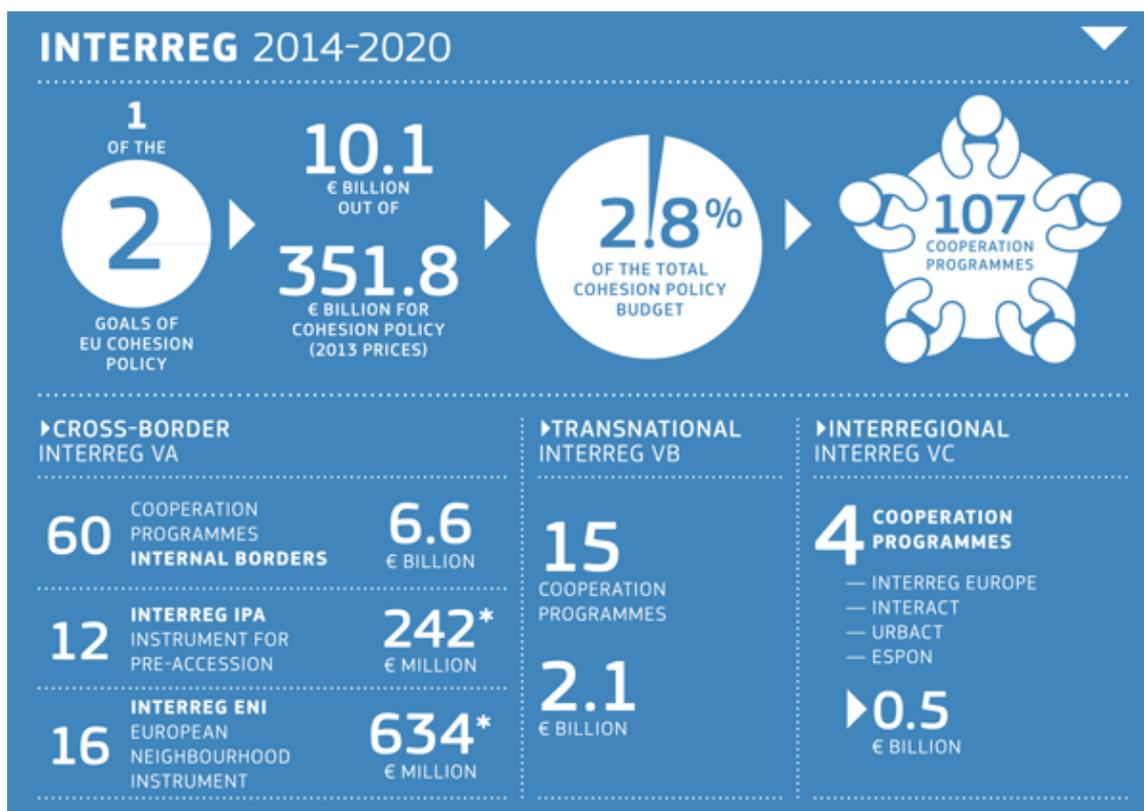
Fuente: DG Regio<sup>5</sup>, Comisión Europea.

Por ser un fondo impulsado por la Comisión Europea, el poder de decisión es absoluto por parte de las instituciones comunitarias, al margen de los estados si bien estos pueden ser la autoridad de gestión (Herederó de Pablos y Olmedillas Blanco, 2009). Los fondos son gestionados por programas operativos, que comprenden los territorios subvencionables. Normalmente son los NUTS III directamente fronterizos, si bien en algunos casos puede incluirse algún otro por su proximidad. España es buen ejemplo de ello, ya que algunos NUTS III, correspondientes a las provincias, no fronterizos pueden optar a fondos INTERREG, como son las provincias de Zaragoza o Barcelona.

La gran particularidad de los proyectos financiados por INTERREG es el hecho de estar impulsados por, al menos, dos participantes de dos países distintos. Esta es la condición indispensable, y por la que se fomenta la cooperación transfronteriza. Además, se estructura en tres bloques: para cooperación transfronteriza (A), cooperación transnacional (B) e interregional (C).

<sup>5</sup> INTERREG y la Cooperación territorial europea. DG Regio. Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/) (Consultado el 07/03/2019)

Figura 5: Infografía sobre el INTERREG V 2014-2020.



Fuente: DG Regio. Comisión Europea.

- La primera línea de financiación es para el fomento del desarrollo integrado entre regiones transfronterizas. Es el que acumula una mayor cantidad de fondos y programas. La tesis analiza los proyectos fomentados por esta línea.
- La segunda línea quiere fomentar una mayor integración territorial dentro del territorio de la Unión Europea, agrupando a grandes áreas regionales o macroregiones.
- La tercera y última hace referencia a la creación de redes de cooperación, para el intercambio de información y experiencias, como la Iniciativa ESPON o URBACT sobre gestión del territorio o de las áreas urbanas.

Por ello, el Fondo INTERREG se ha convertido en unos de los pilares que sustenta buena parte de la cooperación transfronteriza (Jacobs y Varró, 2014), basada en buena medida en la concreción de proyectos de cooperación (Feliu, Berzi, Vicente, Castañer, y Llussà, 2013). Si bien no es el objetivo de esta investigación, cabe pensar que el impacto de estos fondos y sus proyectos ha sido positivo en el territorio. Y que, además, tal y como afirman algunos expertos (Medeiros, 2011; Oliveras et al., 2010) ha servido para consolidar redes de cooperación y estructuras, como eurorregiones o demás con otras denominaciones.

## 2.3 Regiones y ciudades en la construcción del territorio europeo

En los últimos párrafos hemos visto cómo ha ido emergiendo, en especial vinculado a la cooperación transfronteriza, un papel destacado de las entidades subestatales, en especial de las regiones y el nivel local. Pero también en sentido amplio en la construcción del proyecto europeo. Este apartado pretende mostrar, brevemente, como las políticas europeas han permitido un nuevo papel a las entidades políticas subestatales, hasta donde ha llegado esa capacidad y cómo el estado ha respondido, o no, a estos cambios.

### 2.3.1 La europeización del territorio

El estado moderno es llamado westfaliano (Taylor, 1994) por nacer después del Tratado de Paz de 1648 que puso fin a diferentes conflictos europeos entre los imperios germanos, francés y español. Momento, a partir del cual, se inicia el orden en que se reconoce la integridad territorial de los estados y su soberanía. La frontera, por tanto, representa un elemento constitutivo imprescindible. Y por ello, las relaciones internacionales y asuntos extranjeros han sido fundamentales en las políticas estatales. Pero en apartados anteriores de este texto hemos visto como, después de la Segunda Guerra Mundial y el proceso de integración en la Unión Europea, los actores subestatales han ido emergiendo en el tablero político; no sólo en lo referente a la cooperación transfronteriza, sino en general como actores políticos.

Michael Keating (1997) a mitad de la década de los noventa escribió un artículo titulado “*La invención de la región: reestructuración política y gobierno territorial en la Europa Occidental*”. Un recorrido que está ligado íntimamente con el de creación de la nación, del propio estado y del desarrollo del estado del bienestar durante la posguerra. Diferentes elementos se suman a la reconstrucción del estado europeo. Primero, después de la devastación bélica, emprenden una modernización derivada de la necesidad reestructuración funcional y del gobierno del territorio. Segundo, en algunos estados, el inicio de reclamaciones por parte de algunas minorías nacionales, como en España con la recuperación de la democracia, en Bélgica o Reino Unido. Además, a partir de los años ochenta del siglo pasado, sigue el autor, un *nuevo regionalismo* emerge en Europa, ligado no ya asuntos internos del estado, sino a la integración europea. Tal y como se ha mencionado en los apartados iniciales de este marco teórico, el proceso europeización del territorio impulsa un nuevo gobierno del territorio multiescalar. El policentrismo y la cohesión territorial implican la necesaria participación de actores territoriales regionales y locales. Las autoridades subestatales participan, gracias a la acción de la Unión Europea, en la ejecución de las políticas comunitarias, aunque poco en la programación de las mismas (Martínez Pérez, 2006). Reivindican su papel y protagonismo en el momento de tomar decisiones y ejercer poder político. Lo reclaman a nivel individual pero también colectivo, creando redes y acuerdos diversos para ganar voz. El proceso de europeización del territorio se puede observar no sólo en la organización política o administrativa, también en las propuestas, instrumentos y métodos de gestión territorial y las agendas territoriales, de una forma u otra, se desarrollan en multitud de escalas de gobierno.

Castells (2004) describe la Unión Europea como un *estado-red*, por la distribución de las soberanías en diferentes direcciones. Por un lado, entre los estados, por otro con el nivel supraestatal, y por otro, con los niveles inferiores al estado (pag.15). Justifica este proceso de descentralización del estado como justificación para frenar su crisis de legitimidad. Ello incluye, según Castells, regiones, ciudades e, incluso, organizaciones no gubernamentales. Por todo ello, concluye, el estado no es más que un nodo en la compleja red europea de gobierno y gobernanza.

Cambios de un calado mayor, y de un abasto igualmente superior, afectan también este proceso de europeización. La globalización política, económica y social provoca, por un lado, una potente deterritorialización, pero de manera paralela, hace emerger el nivel regional y local al mismo tiempo, empoderándolos en un proceso de *rescaling* (Brenner, 1999; Keating, 2009; Leitner, 2008; Swyngedouw, 2004). Pero la región es entendida, desde múltiples escalas, no solo como el espacio administrativo entre el estado y la ciudad (Paasi, 2002). Además, la región puede ser administrativa, funcional, identitaria, entre otras. Múltiples escalas que no tienen por qué coincidir con la región política. Los cambios en el papel de las regiones no implican necesariamente mayor poder político a las regiones, o un menor papel al estado, sino una nueva forma de acción territorial.

Las regiones y ciudades se convierten también en actores en el mapa geopolítico europeo y mundial. La geopolítica, y el uso de sus instrumentos y estrategias, ya no es una exclusiva de los estados, sino también de otros que actúan por sus intereses propios (Nogué y Vicente, 2001).

### **2.3.2 ¿La Europa de las Regiones?**

La cuestión regional en Europa a partir de los años setenta del siglo XX aparece de forma importante, con una abundante literatura sobre ello, y con la idea de la “Europa de las Regiones”, como concepto clave para entender este proceso (Applegate, 1999; Borrás-Alomar, Christiansen, y Rodríguez-Pose, 1994; Keating, 1997; Loughlin, 1996; Newhouse, 1997). Las numerosas aportaciones científicas en esta temática distinguen un doble proceso que permite entender la emergencia dentro de la Unión Europea del hecho regional, como se convierte en un actor más en la construcción del territorio europeo, y en especial, en la cooperación transfronteriza. Por un lado, la europeización de políticas nacionales, que implican al territorio, y por otro, el reconocimiento de la diversidad de las realidades sociopolíticas en todo el continente por parte de una mayoría de los estados miembros.

Al inicio de este Marco Teórico se ha introducido una cita del Tratado de Roma del 1957, fundacional de la actual Unión Europea, en la que se reconoce las desigualdades en el desarrollo regional entre los estados miembros, y, por consiguiente, un objetivo de la Comunidad es avanzar para reducir tal desigualdad. En 1973 se aprueba la creación del Fondo de Desarrollo Regional, implicando así el carácter regional del desarrollo económico (Rhodes, 1974). La política regional tiene en las regiones un socio necesario para la Unión Europea, una colaboración queda reforzada a partir del Acta Única Europea de 1986. Borrás-Alomar, Christiansen y Rodríguez-Pose (1994) apuntan dos elementos de este documento: por un lado,

el foco sobre la “Cohesión social y económica” de las regiones será un objetivo para la Comunidad; y, por otro lado, la reforma de los Fondos Estructurales, que implica no solo aumentar su presupuesto, sino que también incorpora el principio de acuerdo, con lo que los gobiernos regionales acceden al proceso de decisión (Nagel, 2004). Ello permite al mismo tiempo acercar la Comunidad Europea a la ciudadanía de las regiones. Por tanto, la política europea supone la consolidación de la alianza Unión Europea-regiones, en cuanto estas dos asumen responsabilidad en contra, supuestamente, del estado.

El regionalismo en Europa tiene otra cara: el reconocimiento de las regiones por parte de los estados. También se apuntaba este argumento con la cita de Keating al inicio de este bloque. Por un lado, los estados europeos de la postguerra reconfiguran sus estructuras pero, por otro, tienen la necesidad de reconocer realidades regionales dentro de sus fronteras (Keating, 2004; Loughlin, 1996). Los estados europeos transforman la administración regional en gobierno regional (Keating, 1997). La región ya no será meramente una representación del estado en el territorio, la región tendrá gobierno propio y autónomo, con capacidad legislativa y económica. Los movimientos regionales y locales ven en esta proceso una oportunidad, no solo para poder lograr autonomía, sino también para conseguir representatividad en la esfera europea (Newhouse, 1997).

Otro escalón en el regionalismo y la construcción de una Europa de las Regiones es la constitución del Comité de las Regiones, después del Tratado de Maastricht en 1992. El artículo 198 de dicho Tratado recoge la creación del Comité de las Regiones, especificando: *comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales*. Una voz regional ante las instituciones europeas. Pero, tal como aporta Pasqual Maragall en un artículo al diario El País<sup>6</sup>, el entonces alcalde de Barcelona destaca otro elemento relacionado con la aprobación de esta institución: el reconocimiento del principio de subsidiariedad (Ramon, 2004). Quedó recogido en Maastricht, pero el papel del Comité en el seguimiento del cumplimiento de este principio es limitado, al ser un organismo consultivo. El principio de subsidiariedad reconoce la multiescalaridad de las políticas públicas, ya que todas las escalas administrativas deben asumir su papel, reconociendo la complementariedad entre ellas.

El regionalismo en Europa está también representado por múltiples asociaciones de regiones y ciudades. Destaca desde el 1985 el papel de la Asamblea de las Regiones de Europa, como mayor asociación de regiones, y por haber sido un actor clave en la consecución del Comité de las Regiones, junto a otros actores, en la negociación del Tratado de Maastricht. En su *Declaración sobre el Regionalismo en Europa*<sup>7</sup>, se recoge el papel que deben tener las regiones, ya sea con el estado central y la Unión Europea, así como la defensa de sus competencias, la descentralización y la subsidiariedad como principio rector de la jerarquía política.

<sup>6</sup> Regiones y ciudades de Europa. Opinión, El País. 03/02/1993.

<sup>7</sup> Declaración sobre el Regionalismo en Europa. Asamblea de Regiones Europeas. 1996.

Hace algunos años que se sostiene que la Europa de las Regiones, como se concibió, no ha llegado a materializarse (Keating, 2008). No se ha conseguido una Europa de tres niveles con igual capacidad de decisión. El estado sigue sólido como hace dos décadas, pero sí que se ha materializado un proceso de europeización del territorio, donde las regiones tienen una capacidad de actuación notable en los estados más descentralizados, y se les permite tomar parte en la gestión de proyectos europeos con lo que su trabajo, más allá del impacto en su territorio, puede notarse más allá de sus límites. La cooperación transfronteriza contribuye a ello, así como el fomento del asociacionismo regional y de creación de redes para defender sus intereses. Se ampliará esta reflexión más adelante en el apartado de geopolítica regional.

La situación actual presenta dos escenarios. Por un lado, el proceso de *rebordering* (Horvat, 2014; Scuzzarello y Kinnvall, 2013) amenaza la cooperación transfronteriza, con un discurso en algunos estados que parece, incluso, puede significar un retroceso en lo que a descentralización hacia las regiones o la Unión Europea se refiere por parte del estado. Pero por otro, se tienen que recoger algunas experiencias que pueden volver a poner a las regiones en un papel destacado en la construcción europea. Ejemplos como las macroregiones (Metzger y Schmitt, 2012; Perrin, 2014; Sielker, 2012) o nuevas geografías funcionales hacen emerger la potencialidad de las regiones.

### **2.3.3 Las ciudades, entre lo local y lo global**

Las regiones están, pues, reconocidas en la estructuración administrativa de la mayoría de los estados europeos, con diferentes grados de poder y capacidad administrativa en función de cada modelo de estado. Reproduce, a otra escala, el papel del estado, disponiendo de más o menos competencias y atribuciones también dependiendo de cada organización administrativa. Por último, las ciudades y el nivel local son el último escalón administrativo, o el primero, si el punto de vista es la proximidad al ciudadano.

Las ciudades también se han visto afectadas por los cambios políticos y económicos que se han expuesto hasta ahora. La globalización y el proceso de integración económica y política en la Unión Europea han hecho de la ciudad un actor más en el tablero político mundial (Sassen, 1998), como nodos con capacidad de atracción de actividad y desarrollo, con capacidad de competir con otras urbes. Los procesos de transformación global tienen su reflejo en el territorio, y por ello, el mundo de los intercambios globales, de las redes (Castells, 2002), se refleja en un territorio más conectado, donde los fenómenos urbanos se expanden por el territorio. El sistema capitalista, además, convierte a la ciudad y su región en espacio de acumulación de capital usado para competir en el mundo (Brenner, 1998), ya sea impulsado por los estados, como por otros agentes urbanos (Sassen, 1999), públicos o privados.

Brenner describe la transformación de los sistemas productivos y la importancia de captar el capital son determinantes en las ciudades globales (Brenner, 2003). El desplazamiento de los procesos urbanos a otros espacios debido a factores diversos como el cambio en el tejido industrial y productivo, así como las mejoras en las comunicaciones y la conectividad (Cox,

1997) han tenido un impacto en la relación entre las escalas local y global, emergiendo así el “glocalismo” (Swyngedouw, 1997). Para expresar esta dualidad Brenner (2017) afirma que ante el potente efecto de la globalización los estados impulsan iniciativas a diferentes escalas para poder mantener espacios urbanos, en sus diferentes formas, como potentes economías de aglomeración. Estos espacios se convierten en estratégicos y se postulan para conectarse con las redes y procesos mundiales. Los estados apuestan por las capacidades de desarrollo en espacios estratégicos. Aceptando estas afirmaciones como hipótesis de partida, entendemos que los espacios fronterizos, y especialmente los urbanos, se han convertido en estratégicos por sus características particulares tanto materiales como simbólicas, al ejercer y representar precisamente el rol de desfuncionalización más o menos intensa de los límites de las soberanías estatales.

Las ciudades y áreas urbanas fronterizas toman, pues, y de nuevo, una especial relevancia a la hora de impulsar posibles estrategias. Consecuentemente, la cooperación transfronteriza entre espacios urbanos es una realidad creciente. Tienen por igual deficiencias y oportunidades que pueden ser aprovechadas por el estado, así como por otros agentes subnacionales para poder, por un lado, potenciar su desarrollo endógeno, y, por otro lado, conectarse con flujos transnacionales e internacionales. Estos espacios tienen de por sí también un doble perfil: de aislamiento a menudo secular por su carácter de límite, pero a la vez, paradójicamente, de gran potencialidad por estar, precisamente, próximos a una frontera que abandona su carácter divisor.

### 2.3.4 La geopolítica local y regional

El último apartado de este bloque y del marco teórico quiere aportar una visión desde la geopolítica, y en especial, desde la escala regional y local. La geografía política y la geopolítica han estado asociadas al papel del estado. Desde la consolidación como disciplina por parte de autores como Ratzel a final del siglo XIX, el estado se puso en el centro de la discusión, por ser el elemento capaz de impulsar las estrategias e instrumentos de la geopolítica en defensa de sus intereses. Una dinámica que se mantiene estable hasta el último tercio del siglo XX, cuando la escala global, y la globalización, aparecen como nuevo orden a sustituir la Guerra Fría. Las características del proceso globalizador han sido ya expuestas ampliamente a lo largo de estos apartados. Pero en este apartado es necesario remarcar el papel de las entidades inferiores al estado, ya que, al tratar la globalización, se resalta, por lo general, el papel de la escala supraestatal, en el sentido de la pérdida de competencia del estado hacia otras instancias superiores. Y poco hacia niveles inferiores. Las escalas locales y regionales y su papel en la construcción de escalas supraestatales también han sido ya mencionado, en especial en lo referente a la Unión Europea. Aun así, hay que introducir otros aspectos.

Nogué y Vicente (2001) ponen de manifiesto la consolidación de espacios “*subestatales o transestatales que han ganado protagonismo*, (pág. 86)” Y continúan afirmando que estas áreas, “*institucionalizadas o no, pueden responder a muchas tipologías de entidades territoriales e identidades (...) En definitiva, espacios que asumen parte de la función de*

*lugar en un mundo tendente a la globalización, compitiendo con los estados para consolidarse como agentes del sistema económico, cultural y político (pág.88)*". De igual forma, resaltan la importancia de la Unión Europea por su reconocimiento de las entidades subestatales, pero también por sus mecanismos e instrumentos que potencian la creación de redes y acuerdos para obtener reconocimiento y generar sinergias.

Las ciudades y las regiones elaboran sus alianzas y acuerdos para fortalecer su posición y para competir entre ellas (Borja y Castells, 1997). En la Europa de las redes, estas unen a sus ciudadanos y territorios "sin importar" las fronteras (Rumford, 2006). Unas redes que van desde la escala más reducida, en un barrio, a la propia Unión Europea, como red de estados. Redes todas ellas que permiten aunar esfuerzos a los actores que se suman a ella, sin dejar de competir al mismo tiempo. Ese proceso es geopolítico. Multivariable, multiescalar, con sus instrumentos y técnicas. La geopolítica local y regional se refuerza en la Unión Europea con el reconocimiento como actores en el proceso político de regiones y municipios, por su capacidad de ser oídos a la hora de hacer política europea y por impulsar, al mismo tiempo, una gobernanza que implica a todas las escalas (Castells, 2004; Hooghe y Marks, 2000; Nelles y Durand, 2014).

La cooperación transfronteriza es un buen ejemplo de geopolítica. Sirve para fortalecer vínculos con otros actores y realizar proyectos. Para ser, por tanto, más fuerte y posicionarse conjuntamente. Capacidad esta, importante para territorios con especiales debilidades y problemas como los fronterizos. Pero también para competir y aprovechar las potencialidades de cada uno frente a las debilidades de los otros. Las asimetrías, para ilustrar, sirven en este punto. Los territorios de un lado y otro de la frontera utilizan en su beneficio las diferencias que separa la línea divisoria. Por ejemplo, diferencias económicas para el desarrollo de actividad económica. Por tanto, el territorio, sea local o regional, modela su actuación para generar beneficio de su realidad enfrente al otro, sin dejar de colaborar en lo que sea necesario para los dos.

### **2.3.5 Soberanía y re-bordering: una visión provisional de la situación actual**

Se ha ido apuntando a lo largo de todo el marco teórico. Vivimos, en la actualidad, momentos que llevan a pensar sobre cambios y transformaciones en un presente cercano en referencia a muchos de las ideas y propuestas teóricas que hemos aportado hasta ahora. Las decisiones políticas y discursos de algunos gobiernos europeos muestran como el proceso de cohesión y unión política en la Unión Europea no es lineal (Yndigegn, 2011), ni tan siquiera, estable.

Una de las palabras más repetidamente mencionadas en la actualidad es soberanía. En ella radican en buena medida la mayor parte de todos los argumentos que se han tratado hasta ahora. La soberanía como poder de una estructura, el estado, sobre su territorio. Este delimitado por una frontera. Ello es la base del estado que anteriormente hemos llamado *westfaliano*. Pero, por otra parte, la Unión Europea se basa, en buena medida, en asumir soberanía cedida por los estados hacía una estructura superior. También, hacia instancias inferiores. La globalización ha ahondado en este proceso. Su acción disruptiva en la

organización de las diferentes escalas institucionales ha hecho temblar la estructuración moderna, con el estado en el centro (Nogué y Vicente, 2001). Pero no estamos ante una desaparición del estado, sino un reparto del poder entre diferentes escalas.

Este hecho ha provocado, juntamente con otras crisis económicas, sociales o políticas, el resurgir de movimientos políticos que tienen en la reivindicación de la soberanía por parte del estado su bandera. El Frente Nacional francés o La Liga Norte italiana, pero también otros partidos en Austria, Finlandia, Hungría y en la mayoría de los estados europeos. Sus políticas ponen en duda algunos de los principios constitutivos de la Unión Europea. La reivindicación del control sobre la frontera, sobre quien entra y sale del estado como medida de protección es una realidad cada vez mayor. También en buena medida, explica los resultados del Brexit, pero también de Trump u otros dirigentes políticos. Ejemplo, todo ello, de un cada vez más consolidado proceso de *re-bordering*, de recuperación de la frontera (Scuzzarello y Kinnvall, 2013). Contrasta, por tanto, con el proceso que parecía ya consolidado de *de-bordering*, de pérdida de parte del significado de la frontera (Yndigegn, 2011).

Pero también en buena medida estos procesos han llegado a regiones y ciudades. Buen ejemplo son las reivindicaciones de algunos ayuntamientos para poder recibir inmigrantes en España. Los municipios reivindicaban sus competencias para poder presionar al gobierno para tener otra política migratoria. Más obvio y ejemplarizante son las diferentes reivindicaciones y aspiraciones mostradas por parte de algunas regiones nacionales en Europa, como Escocia o más recientemente, Catalunya. Estas regiones, o algunos de sus líderes y parte de la sociedad, han asumido que pueden hacer un ejercicio de soberanía, ejecutando ciertos poderes. Con ello se abre la puerta, por ejemplo, a independizarse del estado del que forman parte.

El mundo actual, en especial pensando en Europa Occidental, vive este momento de especial cambio, y en parte, debilidad. En buena medida, gran parte de los objetivos y valores que habían sido parte fundamental de la Europa de posguerra se han transformado. Realidades que parecían consolidadas no lo son, como la “Europa sin fronteras”. La canalización del descontento social y la respuesta a una crisis global (y de la globalización) con el refuerzo de la frontera, o incluso, con la instauración de nuevos límites, significa parecía lo contrario al desarrollo de la historia reciente (Sanguin, 2015). Si bien en las últimas décadas la tendencia no era solo a apostar por la Unión Europea, sino también al multilateralismo a escala global, la realidad actual avanza en sentido contrario en algunos aspectos. Y las fronteras, elemento clave en este trabajo, son fundamentales para comprender muchos de los cambios.

## 2.4 A modo de sumario

Para finalizar el capítulo, parece necesario hacer un breve apartado conclusivo del mismo, para recapitular ideas y conceptos.

Primero, el papel de la Unión Europea y otras instituciones comunitarias, como el Consejo de Europa. Este último, por aprobar el primer documento sobre cooperación transfronteriza, el Convenio de Madrid de 1981. Pero es la Unión Europea la que con sus políticas ha impulsado de manera definitiva la cooperación transfronteriza. Por un lado, con la libre circulación de personas y bienes. Ello supone el mayor esfuerzo en cesión de soberanía por parte de los estados y el paso más importante para poder pensar en espacios fronterizos de manera conjunta. Por otro lado, y vinculado a este último punto, los esfuerzos de la Unión Europea por la cohesión del territorio significan creer en la **cooperación transfronteriza** como un elemento clave para poder avanzar en este sentido. La imposible consolidación de un territorio cohesionado sin efecto fronterizo hacía necesario instaurar una política que hiciera disminuirlo, y los fondos de cohesión, más en concreto INTERREG, han sido fundamentales. Por ello, destacar el papel de las políticas europeas en la transformación del efecto frontera, en un sentido aperturista, de *de-bordering*. Con este proceso, las funciones de separación y afirmación, dejan un mayor protagonismo a las de **relación y diferenciación**. El contacto entre ambos lados de una frontera se hace más fácil, y casi, necesario.

Pero, por otro lado, aparte de las políticas europeas, otros procesos han influido en el proceso de **desfuncionalización** de las fronteras. En especial, la globalización económica ha tenido un efecto multilateral, por un lado, y por otro, disruptivo en las escalas de gobierno y de acción sobre el territorio. El estado, principal actor en la estructura política, parece perder control primero en favor de otros organismos supralocales. Pero al mismo tiempo, también hacia otros actores inferiores. Regiones y ciudades aprovechan también para situarse en un nuevo tablero político y económico. Las regiones y las ciudades quieren aprovechar la desregularización de muchos procesos hasta el momento muy controlados por los estados, para ganar capacidad política. No sólo por efecto de la globalización. También hay que volver a las políticas europeas. Estas tienen en los actores subestatales socios prioritarios de acción. Se empoderan y asumen más capacidad política. La acción política de la Unión Europea se apoya en las entidades subestatales por tener una mayor proximidad al territorio, pero también, como contrapeso a la acción de los estados. Por todo ello, el gobierno del territorio suma complejidad. Y es necesario un nuevo modelo de gestión, de acuerdo a múltiples bandas: la *governance*. Esta complejidad se hace más evidente en los espacios de frontera. Confluyen no sólo múltiples actores y escalas, también en la mayoría de los casos dos políticas diferentes derivadas de pertenecer a dos estados diversos. La cooperación transfronteriza implica a múltiples actores, si bien, como define Perkmann (2003), son los **actores subnacionales** los que la realizan, ya que los estados se ocupan de otros asuntos internacionales. Ello le da un carácter mucho más territorial, y se acentúan así las diferencias entre un lado y otro de la frontera. Las asimetrías a diversos niveles se ven reflejadas en las competencias de cada actor, y por ello, sus capacidades a la hora de actuar y realizar proyectos.

Pero la situación actual es más compleja, se ha repetido ya a lo largo del documento. Las políticas de algunos partidos ya gobernantes en la Unión Europea propugnan medidas que pueden significar acabar con buena parte de las propuestas hasta ahora realizadas. Las reivindicaciones de soberanía por parte de los estados, y también de algunas regiones, supone por un lado un elemento que rompe con la estructura institucional hasta ahora establecida por los procesos globalizadores. Por otro lado, el reto de reforzar las fronteras como elemento de control y diferenciación, dificultando, por tanto, algunos de los pilares básicos sobre los que se asienta la Unión Europea y por ello, el conjunto de políticas de cooperación transfronteriza que aquí exponemos.

*Fronteras y europeización del territorio:  
el papel de ciudades y regiones en la cooperación transfronteriza*

## **PARTE SEGUNDA: METODOLOGÍA Y ZONAS DE ESTUDIO**

---

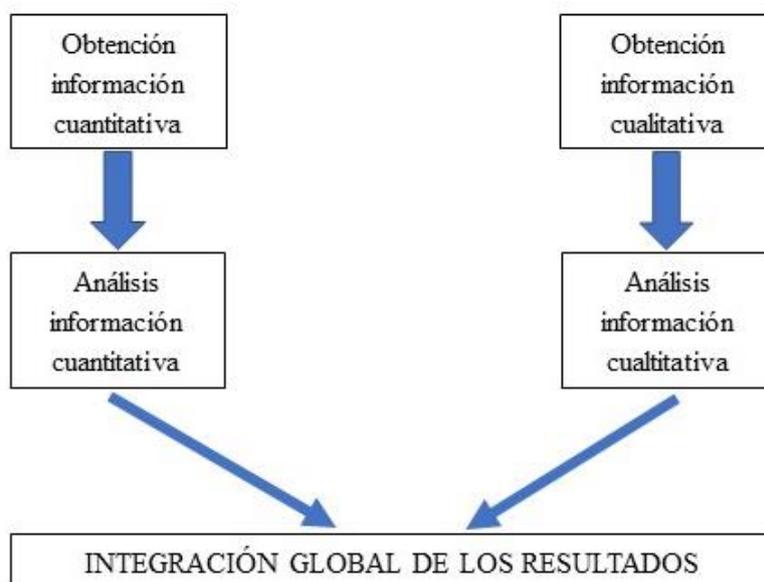


### 3. METODOLOGÍA

Esta tesis doctoral presenta, en el apartado de resultados, dos grandes ámbitos de estudio. Por un lado, un análisis de los proyectos financiados por INTERREG en cuatro fronteras europeas para el período 2007-2013. Por otro, el estudio de las estructuras y políticas de cooperación transfronteriza impulsadas por actores locales, ejemplificado con los espacios urbanos en las fronteras ibéricas; y regionales, con Catalunya como ejemplo. Dos aspectos muy distintos que requieren, a su vez, dos metodologías de análisis y estudio también diferentes. Por ello, tres grandes métodos han sido utilizados, uno cuantitativo y dos cualitativos.

Históricamente la investigación científica se ha desarrollado a partir de la división de las dos grandes familias de investigación según sus métodos, los cualitativos por un lado, con un lenguaje narrativo, más ligados a entender o a captar opiniones y sensaciones; y por otro, los métodos cuantitativos, con lenguaje numérico, estrechamente vinculados a la idea de numerar un proceso o algún elemento para comprobar una teoría, ya sea social o natural.

Figura 6: Esquema metodológico



Fuente: elaboración propia

Para realizar esta investigación se ha considerado pertinente utilizar las dos metodologías de manera paralela. La distinta naturaleza de los elementos estudiados requería esta doble aproximación. Por un lado, el estudio de los proyectos INTERREG y sus numerosos componentes (actores, proyectos, financiación). Ello ha requerido una aproximación cuantitativa. Y por otro lado, la aproximación a la cooperación desde el estudio de las estructuras de gobierno ha requerido un análisis cualitativo, basado en la literatura científica y entrevistas o charlas con expertos. Estas dos fases se han realizado de manera concurrente, al

mismo tiempo, y por tanto, ambos métodos tienen un mismo peso e importancia en el conjunto de la investigación. Por último, destacar que la fase de integración de ambas metodologías se ha realizado al concluir el análisis, en la interpretación global del conjunto. Si bien cada uno de los análisis realizados, con sus metodologías, necesita una lectura concreta y particular, la interpretación global es la que ha dado riqueza al conjunto y de donde se extraen la mayor parte de la aportación científica que pretende aportar esta tesis doctoral.

### **3.1 El análisis cuantitativo: proyectos, actores y territorios de INTERREG**

La primera parte de esta tesis afronta la cooperación transfronteriza europea a partir del estudio de los proyectos financiados por el fondo INTERREG, que en próximos capítulos será explicado. Para dicho estudio era necesaria una metodología que fuera capaz de analizar los diferentes componentes de los proyectos: tipología de los mismos, actores líderes, conjunto de actores, financiación.

Para realizar el análisis se han utilizado dos programas. Para la creación y gestión de la base de datos, y explotación estadística de la misma, se ha utilizado el programa Excel de Microsoft Office. Por otro lado, para realizar la cartografía, se ha utilizado el programa ArcGis de Esri, software en el campo de los sistemas de información geográfica. Las bases cartográficas utilizadas han sido descargadas desde páginas web abiertas y de *open acces*, como las ofrecidas por la web de la Unión Europea de estadísticas Eurostat, entre otras páginas como el Instituto Cartográfico y Geológico de Catalunya.

#### **Fuente de los datos**

La fuente de datos para este análisis ha sido el conjunto de proyectos INTERREG financiados durante el período 2007-2013, con las bases de datos oficiales aportadas por distintas instituciones. Para cada frontera la procedencia de las bases de datos es distinta, por parte de diferentes instituciones públicas. En concreto, para el caso de las fronteras españolas, ya sea con Francia y Portugal, como para el caso de la frontera entre Austria e Italia, sendos programas operativos hacen públicos el listado con cada proyecto, sus actores y financiación<sup>8</sup>. El caso de la frontera polaco-germana, presentaba algunas dificultades. El hecho de tener dividida la frontera en tres programas operativos, uno por cada *länder* alemán con Polonia. Y, por consiguiente, diferentes bases de datos que en algunos casos no generaban los datos necesarios para hacer el mismo análisis en las diferentes fronteras. Por ello, con el soporte técnico (y lingüístico) del profesor Jaroslaw Janczak de la Universidad de Poznan, se solicitó

---

<sup>8</sup> Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra (POCTEFA) 2007-2013 <https://poctefa.eu/poctefa0713/> (Consultado el 07/03/2019)  
Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) 2007-2013 <http://www.poctep.eu/es/inicio-2007-2013> (Consultado el 07/03/2019)  
Programa de Cooperación Transfronteriza Austria-Italia. INTERREG IV 2007-2013 <http://www.interreg.net/interreg4/it/default.asp> (Consultado el 07/03/2019)

al Ministerio de Desarrollo Rural de Polonia una base de datos comparable con las otras para poder realizar el análisis. Solo se consiguió para dos de los programas de cooperación, en concreto el Norte y Centro.

Con las tablas solicitadas, se han analizado 693 proyectos, con 1782 actores, entre las cuatro fronteras y sus respectivos programas operativos. Ello significa una cantidad de miles de datos divididos en diferentes componentes que se han analizado, antes mencionadas y relacionadas con las tipologías de los proyectos, los actores y diferentes aspectos de la financiación.

Tabla 4: Número de proyectos y actores en las fronteras analizadas.

<b>Fronteras</b>	<b>España-Francia</b>	<b>Portugal-España</b>	<b>Italia-Austria</b>	<b>Alemania-Polonia</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Núm. proyectos</b>	151	215	148	179	693
<b>Núm. actores</b>	499	738	298	247	1.782

Fuente: elaboración propia

### Estructura de la metodología

Para analizar los proyectos, era necesario desgranarlos en partes, y adaptar la información de las bases de datos públicas a la metodología. La metodología utilizada no ha sido desarrollada expresamente para esta tesis. Pero si es la primera vez que se utiliza en múltiples realidades fronterizas para poder compararlas y analizarlas.

Para la explotación de los datos se ha seguido la metodología creada por el grupo de investigación APTA de la Universitat de Girona. Esta metodología fue creada para el análisis de la frontera hispano-francesa (Feliu et al., 2013), en el proyecto de investigación financiado por el Ministerio, *Veinticinco años de cooperación transfronteriza entre España y Francia en el marco de la Unión Europea. Un análisis desde la geopolítica de planes, proyectos, agentes y resultados territoriales*, dirigido por el doctor Joan Vicente, y realizado entre los años 2012-2014, ya expuesto en el apartado de objetivos. Igualmente, tal y como se afirma en los objetivos, esta tesis quiere “exportar” la metodología de la frontera hispano-francesa, a otras fronteras europeas. Remontémonos a los requisitos expuestos por los autores para crear la metodología:

- a) que pueda contener y clasificar todos los proyectos transfronterizos según tipología del proyecto,
- b) que permita extraer información valiosa sobre el número y tipología de actores implicados,
- c) que permita cartografiar los resultados y operar numéricamente con los datos introducidos.

Con estos condicionantes se diseñó un sistema formado por tres tablas de datos, relacionadas con un campo común.

• La primera tabla de datos, referente a proyectos, recoge información general sobre los mismos. Cada registro corresponde a un proyecto. Los campos de información recogidos en esta tabla de datos son los siguientes:

- 1) Identificador del proyecto (campo común),
- 2) Nombre del proyecto,
- 3) Tipología,
- 4) Origen de la financiación,
- 5) Financiación total,
- 6) Financiación europea,
- 7) Actor jefe de fila del proyecto,
- 8) Código geográfico del actor.

En lo referente a la categoría, se han creado nueve categorías distintas para poder clasificar los proyectos. Estas son: desarrollo económico local, medio ambiente, investigación, cultura y educación, accesibilidad y transporte, ordenación del territorio, salud, cohesión e integración social, y finalmente, seguridad

Figura 7: Fragmento de la base de datos de proyectos INTERREG.

	A	B	C	D	E	F	G	H
1	Acrónimo	codi_proj	nom_proj	benef_principal	press_total	press_FEDER	tipologia	codi_benef_prin
2	0001_IBERMOVILITAS	0001_IBERMOVILITAS	Cooperación par	Xunta de Galicia - Consellería de Traballo e Benestar	2280300.0	1710225.0	Desarrollo económico loc	ES11
3	0002_BIOEXAL_4_E	0002_BIOEXAL_4_E	Banco de tumore	Área de Salud de Badajoz - Servicio Extremeño de Salud	1193100.0	894825.0	Salud	ES43
4	0005_EIXO_1_E	0005_EIXO_1_E	Consolidación da	Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (ESP)	1400000.0	1050000.0	Ordenación del territorio	TREP001
5	0006_BIOEMPRENDE_1	0006_BIOEMPRENDE	Recursos para el	C.E.E.I. GALICIA S.A. (BIC GALICIA) - Centro Europeo de Em	1608650.0	1206487.5	Desarrollo económico loc	ES11
6	0016_IBERLINX_6_P	0016_IBERLINX_6_P	Iberlinx - Acção t	EDIA - Empresa de Desenvolvemento e Infra-estruturas do	1275393.33	956545.0	Medio ambiente	PT184
7	0018_REDTRANS_1_E	0018_REDTRANS_1_E	Red viaria transfr	Xunta de Galicia - Consellería de Medio Ambiente, Transpo	2220757.5	1470813.0	Accesibilidad y transporte	ES11
8	0023_ESOL_1_E	0023_ESOL_1_E	Gestión Energéti	INEGA - Instituto Enerxético de Galicia	1238550.0	928912.0	Medio ambiente	ES11
9	0029_FLUVIAL_2_E	0029_FLUVIAL_2_E	Nuevas ciudades	Ayuntamiento de Zamora	1401303.0	1050977.25	Medio ambiente	49275
10	0030_PONTERAYANA_4	0030_PONTERAYANA	Agencia Luso Ext	Asociación La Raya/ A Raia	500000.0	375000.0	Desarrollo económico loc	10218
11	0032_GIT_AAA_5_E	0032_GIT_AAA_5_E	Gabinete de Inici	DG de Inversiones y Acción Exterior. Vicepresidencia y Port	830000.0	622500.0	Desarrollo económico loc	ES43
12	0042_RISE_5_E	0042_RISE_5_E	Red de Investigac	Universidad de Huelva	835682.67	626762.0	Investigación	ES615
13	0046_FENIX_4_E	0046_FENIX_4_E	Promoción Trans	Ayuntamiento de Cáceres	1200000.0	900000.0	Cultura y educación	10037
14	0047_NETUR_4_E	0047_NETUR_4_E	Red de Ciudades	Ayuntamiento de Cáceres	2240000.0	1680000.0	Cultura y educación	10037
15	0054_URT_4_E	0054_URT_4_E	Urbes Romanas	Ayuntamiento de Mérida	674960.0	506220.0	Cultura y educación	06083
16	0057_DEMETER_4_E	0057_DEMETER_4_E	Acciones para la	xunta de Extremadura - Consejería de Agricultura y Desarrol	1738900.0	1304175.0	Desarrollo económico loc	ES43
17	0062_RETALER_6_E	0062_RETALER_6_E	Red Transfronter	Diputación de Badajoz (DIPBA)	2157000.0	1617750.0	Medio ambiente	ES431
18	0065_ECA_IT_1_E	0065_ECA_IT_1_E	Estructuras conju	Fundación para o Fomento da Calidade Industrial e o Dese	1606358.0	1204768.5	Desarrollo económico loc	ES11
19	0072_ACCEPT_1_E	0072_ACCEPT_1_E	Apoyo a la Comp	Xunta de Galicia -Consellería de Traballo - DX Relacións Lab	771234.0	578425.0	Desarrollo económico loc	ES11
20	0075_RED_INCOPYME	0075_RED_INCOPYME	Cooperación ent	UNIVERSIDAD DE VIGO - Oficina de I+D (OTRI)	1285040.01	963780.0	Desarrollo económico loc	ES114
21	0078_CITAA_2008_201	0078_CITAA_2008_20	Cooperación Inte	Junta de Andalucía - Consejería de Economía y Hacienda - S	500000.0	375000.0	Desarrollo económico loc	ES61
22	0082_CEIJA_CTAG_MO	0082_CEIJA_CTAG_MI	Consolidación de	CTAG - Centro Tecnológico da automoción de Galicia	1466666.66	1100000.0	Desarrollo económico loc	ES11

Fuente: elaboración propia

• La segunda tabla de datos, referente a actores, recoge información de todos los actores participantes en los proyectos, y su función es recoger las redes que se crean para realizar cada proyecto. Cada proyecto tiene varios registros, dependiendo del número de actores. Los campos estudiados son los siguientes:

- 1) Identificador del proyecto (campo común),
- 2) Nombre del proyecto,
- 3) Nombre del actor,

- 4) Coste del proyecto
- 5) Financiación propia
- 6) Financiación europea
- 7) Código geográfico del actor.

Figura 8: Imagen de la base de datos de actores en los proyectos INTERREG.

A	B	C	D	E	F	G
Codi_proj	Nom_proj	Ben_princ	Cost Elegible	FEDER	Propi	Codi Actor
0336_CTPTR_4_E	Circuito Turístico Por Tierras Rayanas	Ayuntamiento de Albuquerque	75000	56250	18750	06006
0319_PEGLA_4_P	Proyecto Estructurante para o Desenvolvimento das Terras do Grande Lago Alqueva	Municipio de Alconchel	131917	98938	32979	06007
0544_ADLA_4_P	Acções para o desenvolvimento das Terras do Grande Lago Alqueva	Ayuntamiento de Alconchel	111920	83940	27980	06007
0495_BALUARTES_4_E	Valorización de las fortificaciones fronterizas abaluartadas de Elvas y Badajoz	Ayuntamiento de Badajoz	2725340	2044005	681335	06015
0336_CTPTR_4_E	Circuito Turístico Por Tierras Rayanas	Ayuntamiento de Barcarrota	130000	97500	32500	06016
0336_CTPTR_4_E	Circuito Turístico Por Tierras Rayanas	Ayuntamiento de Jerez de los Caballeros	13196	9897	3299	06070
0054_URT_4_E	Urbes Romanas Transfronterizas	Ayuntamiento de Mérida	574960	431220	143740	06083
0319_PEGLA_4_P	Proyecto Estructurante para o Desenvolvimento das Terras do Grande Lago Alqueva	Municipio de Olivença	334973	251230	83743	06095
0336_CTPTR_4_E	Circuito Turístico Por Tierras Rayanas	Ayuntamiento de Olivenza	160000	120000	40000	06095
0544_ADLA_4_P	Acções para o desenvolvimento das Terras do Grande Lago Alqueva	Ayuntamiento de Olivenza	380626,6667	285470	95157	06095
0505_FENIX_RIEP_4_E	Red tranRed transfronteriza de Innovación Económica centrada en las Personas	Ayuntamiento de Los Santos de Maimona	700000	525000	175000	06122
0505_FENIX_RIEP_4_E	Red tranRed transfronteriza de Innovación Económica centrada en las Personas	Fundación Maimona	200000	150000	50000	06122
0319_PEGLA_4_P	Proyecto Estructurante para o Desenvolvimento das Terras do Grande Lago Alqueva	Municipio de Olivença	334973	251230	83743	06095

Fuente: elaboración propia

• La tercera y última tabla de datos es la referente al territorio. Esta recoge los territorios donde el proyecto tiene un impacto directo, en relación a las acciones y políticas diseñadas en él. Cada proyecto tiene uno o más registros, dependiendo de los territorios afectados. Los territorios no se pueden superponer y deben dibujar un área homogénea. Los campos estudiados son:

- 1) Identificador del proyecto (campo común),
- 2) Nombre del proyecto,
- 3) Nombre del espacio geográfico,
- 4) Código geográfico

Figura 9: Imagen de la base de datos de territorios en los proyectos INTERREG.

A	B	C	D	E
1 ID_proyecto	NOM COMPLET	AREA	CODI AREA	TOTAL
2 0492 VIAQUA_2_E	CAMINOS DE AGUA	AYUNTAMIENTO DE LUBIA	49100	168038
3 0323 ANDALBAGUA_5_E	Territorio y Navegabilidad en el Bajo Guadiana	San Silvestre de Guzman	21066	409551
4 0366 LOGISTICA_CENCYL_3_E	COOPERACIÓN EN TRANSPORTES Y LOGÍSTICA EN EL TERRITORIO CENTRO- CASTILLA Y LEÓN	Figueira da Foz	180509	279386
5 0524 CEDIM_1_E	CENTROS DE DINAMIZACIÓN INTEGRAL PARA LAS MUJERES EN LA EURORREGIÓN GALICIA - NORTE DE PORTUGAL	A Coruña	ES111	142460
6 0552 ENVEJECIMIENTO+ACTIV	Nuevas prácticas institucionales, de base transfronteriza, sobre envejecimiento activo	A Coruña	ES111	389927
7 0682 CLOUDPYME2_1_E	Mejorando la competitividad de las PYMEs a través de la innovación apoyada en herramientas TIC y Cloud	A Coruña	ES111	164409
8 0688 RAIA TEC_1_P	Tecnología Marítima e de Informação	A Coruña	ES111	152968
9 0507 FRONTERA NATURAL_6	RECUPERACIÓN INTEGRAL Y SOSTENIBLE DE LA FRONTERA	Adeganha	040918	20000
10 0507 FRONTERA NATURAL_6	RECUPERACIÓN INTEGRAL Y SOSTENIBLE DE LA FRONTERA	Agallas	37002	20000
11 0336 CTPTR_4_E	Circuito Turístico Por Tierras Rayanas	Albuquerque	06006	64584
12 0336 CTPTR_4_E	Circuito Turístico Por Tierras Rayanas	Alcántara	10008	64584
13 0274 BGDESORTO_5_P	Baixo Guadiana: Zona Desportiva de Excelência	Alcoutim	080206	221653
14 0323 ANDALBAGUA_5_E	Territorio y Navegabilidad en el Bajo Guadiana	Alcoutim	080206	409551
15 0532 GUADIANA_5_P	Guadiana – uma via navegável	Alcoutim	080206	450000
16 0588 UADITURS_5_P	Turismo Sustentável no Baixo/Bajo Guadiana	Alcoutim	080206	230784
17 0016 IBERLINX_6_P	Iberlinx - Acção territorial transfronteiriça de conservação do linco – ibérico	Alentejo	PT18	318848
18 0032 GIT_AAA_5_E	Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Andalucía-Algarve-Alentejo	Alentejo	PT18	276667
19 0057 DEMETER_4_E	Acciones para la dinamización y potenciación de la actividad social, cultural y económica del medio rural transfronterizo	Alentejo	PT18	579633
20 0123 INTERPLAT_5_E	Plataforma transfronteriza para el desarrollo industrial y la sostenibilidad ambiental	Alentejo	PT18	279547
21 0296 OTALEX_II_4_P	Observatório Territorial e Ambiental Alentejo Extremadura II	Alentejo	ES18	856833
22 0312 GIT_ACE_IV_4_E	Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Alentejo-Centro-Extremadura IV	Alentejo	ES18	833333

Fuente: elaboración propia

Para esta tesis se ha ampliado un elemento: se ha incluido también la financiación en la segunda y la tercera tabla. Se permite así reseguir también la cantidad de dinero que se asigna o gestiona cada actor y territorio. Ello permite visualizar que territorios reciben y gestionan mayor financiación.

Diferentes publicaciones del grupo de investigación APTA recogen algunas de las particularidades de esta metodología (Feliu et al., 2016, 2013). Uno de los elementos más interesantes y novedosos de esta metodología es la posibilidad de representar cartográficamente los resultados. Estos datos normalmente son representados en tablas. Por ello, esta opción era de gran interés, ya que permite visualizar diferentes procesos, como la concentración de proyectos o recursos en un espacio, o las asimetrías entre territorios. Para la representación cartográfica de los proyectos y los actores se optó por la representación areal, es decir, por el uso de capas de polígonos que se correspondieran con el área propia de cada actor territorial. Así, a cada actor se le relacionó con un código geográfico o territorial. Los códigos territoriales coinciden la gran mayoría con los códigos oficiales europeos de las NUTS<sup>9</sup> (Nomenclature of territorial units for statistics): NUTS I (Estados), NUTS II (Regiones) NUTS III (Subdivisión regional). Para los actores municipales se utilizaron los códigos oficiales europeos para esta escala administrativa, los llamados LAU (Local Administrative Units) de nivel 2, los anteriormente llamados NUTS 5.

En los ámbitos con un alcance territorial no coincidente con las clasificaciones anteriores, se diseñaron capas cartográficas y códigos geográficos *ad hoc*, como comarcas,

<sup>9</sup> Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS). EUROSTAT, Comisión Europea.  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>  
(Consultado el 07/03/2019)

mancomunidades, etc. La adecuación cartográfica y de códigos también fue necesaria en otros casos, como en las asociaciones de regiones. Hubo algunas dudas en ciertos actores de más difícil clasificación. Fue el caso de las universidades, centros de investigación o cámaras de comercio, que pueden tener influencias territoriales bastante variadas. Finalmente se optó por adscribirlas a los correspondientes NUTS III.

Así, la opción de dotar a cada actor de un código y de un ámbito geográfico permitía representar varios actores, de varias escalas territoriales, al mismo tiempo, aunque suponía unas operaciones previas de álgebra de mapas. Uno de los problemas metodológicos que se planteaban era la dificultad de representar en una misma capa de información uno o más actores que se superponían y que además no coincidían sus límites. Por ejemplo, en el caso de representar los actores de un proyecto donde participaran el municipio de Girona y la Provincia de Girona. Una solución a la problemática se podía resolver mediante el álgebra de mapas, básicamente la suma de las varias capas que representan los actores. Así, la suma del municipio de Girona (valor=1) y provincia de Girona (valor=1) tiene en cuenta los dos actores y su ámbito territorial, y refleja la doble participación del ámbito del municipio de Girona (valor=1+1=2), ya que está incluido en la Provincia de Girona.

Además, el álgebra de mapas permite otras operaciones interesantes para esta investigación, como la representación de los proyectos y los actores, no solamente en cuanto a su número absoluto, sino según una ponderación o peso.

### Las limitaciones y dificultades de la metodología y los datos

Esta investigación, realizada con la metodología descrita y los datos de INTERREG, presentan algunas limitaciones e inconvenientes. No invalidan la investigación, pero se cree necesario exponerlo.

Por un lado, cabe decir que, al analizar los proyectos, algunos tienen poco definida su categoría, y por ello, podrían ser incluidos en más de un apartado. Por ejemplo, la construcción de un carril-bici. Aunque la propuesta tenga la voluntad de crear un nuevo producto turístico, también es una mejora en las comunicaciones y por ello, podría ser un proyecto clasificado en transportes y movilidad.

En segundo lugar, resulta también complicado en algunos casos definir los actores exactos del proyecto, ya que en la descripción puede no quedar del todo claro. O igualmente, debido a las diferentes estructuras administrativas, no poder definir exactamente que código territorial asignar.

Referente en especial a la última de las tres tablas, definir en algunos casos el alcance territorial de los proyectos. Si bien es cierto que, para algunos actores, como universidades, cámaras de comercio o parques tecnológicos se asignó un NUTS III como abasto territorial, a la hora de discernir el alcance del impacto es más complejo.

Por todo ello, cabe decir que el interés no recae en saber exactamente cuántos proyectos hay en una categoría, o el número concreto de participaciones de un actor u otro, sino más bien

entender las tendencias generales que se producen en la cooperación transfronteriza financiada por INTERREG.

Este último comentario, en el que se especifica el procedimiento de la fuente de financiación, no es menor. Es una de las limitaciones de esta tesis. Sólo se recogen los proyectos analizados con INTERREG. Y sabemos que son muchos también los proyectos que se hacen prescindiendo de este fondo. Esta será una línea futura de trabajo, que se expondrá con más detalle al final de este trabajo. La metodología aquí expuesta es igualmente válida para poder trabajar con estos datos. Futuras investigaciones deben ir en esa línea.

## **3.2 El análisis cualitativo: entrevistas y bibliografía**

Después de exponer la parte cuantitativa de la investigación, hay que exponer también los procedimientos cualitativos que han permitido abordar el trabajo. Si bien la investigación cualitativa en ciencias sociales tiene múltiples canales para la colecta y gestión de datos (Mohajan, 2018; Sandoval, 2013), para esta tesis se ha realizado básicamente sobre dos técnicas: entrevistas semiestructuradas y conversaciones con actores por un lado, y análisis de bibliografía por otro.

### **3.2.1 La bibliografía**

El análisis bibliográfico ha sido el primer método de aproximación a la temática de estudio. Se ha realizado un doble proceso. Primero una investigación inicial para la aproximación y delimitación de la temática y las áreas de estudio. Segundo, un análisis más profundo y detallado para comprender e interpretar los resultados y completar el marco teórico. Todo ello después de consultar distintas bases de datos.

En cuanto al análisis bibliográfico se ha hecho a partir de la consulta de diferentes bases de datos. Todas ellas son abiertas o consultables de las bibliotecas universitarias de la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Universidad de Girona. Antes de mencionarlas cabe exponer los procedimientos para encontrar bibliografía.

La primera aproximación se realizó a partir de trabajos previos del propio autor, y por otros realizados por miembros del grupo de investigación. Con ello se enmarca el ámbito del trabajo, la temática de estudio y determinar los ejes de la investigación. De utilidad fueron investigaciones previas realizadas por el autor para realizar, por ejemplo, las tesis de máster relacionadas con la cooperación transfronteriza (*Infraestructures, relacions transfrontereres i desenvolupament en les ciutats mitjanes: Figueres i l'alta velocitat en l'Espai Català Transfronterer*, presentado en 2014; y *Ciutats, macroregions i desenvolupament Figueres ciutat intermèdia en l'Arc Mediterrani*, presentado en 2016, ambos en la Universidad Autònoma de Barcelona). Sirvió para encontrar la bibliografía más básica sobre conceptos y aproximación a elementos preliminares de la investigación, como por ejemplo definiciones de cooperación transfronteriza o sobre la evolución de la misma en la Unión Europea en los últimos años.

Una vez determinados los ámbitos de trabajo y ejes estructuradores, la consulta bibliografía se amplía. Esto implica una mayor búsqueda en las diferentes bases de datos, haciendo revisiones sistemáticas de la literatura especializada y accesible en los repositorios académicos, ya sean digitales o en la biblioteca. Con esta estrategia la cantidad de información disponible es ingente, e implica la necesidad de jugar con descriptores lógicos (palabra clave, autor, título...), y usar diferentes operadores (Y, O, "...") para hacer más exhaustiva la búsqueda, y encontrar unos resultados u otros.

En segundo lugar, después de este proceso, la otra técnica ha sido la de *snowball*, o bola de nieve. Es decir, revisión de las referencias bibliográficas en documentos como artículos científicos, tesis doctorales o libros. Así, viendo las citas en textos referenciales que permiten referenciar a otros autores y así seguir a otros textos o documentos de interés que no habían sido encontrados después del rastreo por buscadores.

En lo referente a bases de datos, las bases utilizadas para realizar la investigación se pueden dividir en tres:

- Cercador Plus: buscador electrónico dentro de las bases de ambas universidades. Busca dentro de todos los recursos electrónicos y no, a partir de los elementos introducidos para buscar. Ha sido el primer buscador para realizar las aproximaciones en los momentos más iniciales. Aquí se incluyen todas las bases sin discriminar ninguna, sin ningún elemento que determine.
- Google Scholar: esta base de datos se ha utilizado especialmente para buscar referencias de autores. Después de realizar los primeros análisis bibliográficos y entrar algunos autores referentes, como Markus Perkmann o Cristophe Sohn, por ejemplo, en estas bases de datos permite una revisión de su bibliografía y publicaciones.
- Web of Science y Scopus: bases de datos de prestigio utilizadas para buscar bibliografía en un estado más avanzado de la tesis, para complementar los datos y la bibliografía más básica.

En algunas búsquedas, las que presentaban más resultados, se procedía a limitarlos por áreas temáticas. La voluntad era acotar más la búsqueda y encontrar mejores resultados. Así pues, las áreas de estudio seleccionadas eran especialmente: geografía humana, geografía política, geopolítica, relaciones internacionales, ciencias políticas y geografía urbana. Cabe decir que el carácter multidisciplinar de la temática analizada hacía en algún momento complejo poder dividir en áreas temáticas.

Otro elemento a tener en cuenta fueron los idiomas utilizados a la hora de realizar las búsquedas. Así, básicamente en cuatro idiomas: catalán, castellano, inglés y francés. En algún caso concreto, por ejemplo, para buscar bibliografía sobre Portugal o Italia, también se realizó alguna búsqueda concreta en sendos idiomas, portugués e italiano.

### 3.2.2 Entrevistas y conversaciones

El otro aspecto de la investigación cualitativa es el relacionado con las entrevistas y conversaciones con actores y personas vinculadas al campo de estudio, des de diferentes ámbitos. Los objetivos de la tesis hacían posible, y necesario, realizar entrevistas con distintas personas con perfiles diversos y, sobre todo, de prácticamente todas las áreas de estudio analizadas a lo largo de toda la tesis.

El listado posterior recoge las personas con las que se ha mantenido una conversación o entrevista semiestructurada, todos ellos perfiles de personas con responsabilidad política, representantes de la sociedad civil o investigadores universitarios y expertos de cooperación transfronteriza y temas europeos. Además, en buena medida, la práctica totalidad de los entrevistados ha participado, o todavía lo hace, en proyectos europeos INTERREG.

Tabla 5: Lista de entrevistados para la tesis doctoral.

	Nombre	Cargo/responsabilidad	Lugar
1	<b>Margarita Obiols</b>	Exreponsable de Asuntos Exteriores. Generalitat de Catalunya	Barcelona
2	<b>Anna Terrón</b>	Exreponsable de la Delegación de Catalunya ante la Unión Europea	Barcelona
3	<b>Antònia Sabartés</b>	Exsecretaria general de la Euroregión Pirineos Mediterránea	Barcelona
4	<b>Joan Ganyet</b>	Exsecretario general de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos	La Seu d'Urgell
5	<b>Roman Siemiński</b>	Vicealcalde de Slubice	Slubice
6	<b>Karolina Dreszer-Smalec</b>	Fundación Collegium Polonicum y miembro del Consejo Social Europeo	Slubice
7	<b>Krzysztof Wojciechowski</b>	Director Collegium Polonicum y fundador de la Euroregión Pro Europa Viadrina	Slubice
8	<b>Eduardo Medeiros</b>	Experto en cooperación transfronteriza de la Unión Europea y el gobierno de Portugal	Lisboa
9	<b>Paula Godinho</b>	Profesora de sociología de la Universidade Nova de Lisboa	Lisboa
10	<b>Valerià Paül</b>	Profesor de geografía de la Universidad de Santiago de Compostela	Santiago de Comp.
11	<b>Juan Manuel Trillo</b>	Profesor de geografía de la Universidad de Santiago de Compostela	Santiago de Comp.

Dos tipos de metodologías de análisis cualitativas se han desarrollado:

- Entrevistas semiestructuradas: en este caso, se realizaba un cuestionario de 4 o 5 preguntas, bastante abiertas relacionadas con el tema de estudio. Ello permite conducir al entrevistador buena parte de la conversación, pero admite una mayor libertad al ponente para poder explicar y exponer su punto de vista en relación a la cuestión planteada. Estas fueron grabadas para posteriormente ser analizadas con mayor detenimiento. La durada aproximada de cada una de ellas era de una hora. En algunos casos también se mostraba algunos de los datos o mapas realizados por el investigador, para poder comentar los resultados y opiniones de algunos de los entrevistados.
- Conversaciones: para este segundo caso, no había un guión tan estructurado y, por tanto, a partir de un planteamiento inicial realizado por el entrevistador se realizó una

conversación abierta respecto a la cuestión planteada. Aun así, para evitar la posible dispersión, se intentó por parte del entrevistador limitar algunos argumentos para volver a focalizar la conversación.

Las entrevistas y conversaciones con expertos fueron de gran utilidad e interés especialmente para corroborar o no algunos de los resultados obtenidos con las bases de datos y mapas. También para entender procesos que se escapan a los datos, como, por ejemplo, la importancia del factor humano en la cooperación transfronteriza.

Especial importancia ha tenido esta parte de la metodología para realizar el análisis de Catalunya, al conversar con diferentes actores que han tenido responsabilidades importantes en el proceso de internacionalización de Catalunya, y de construcción de las diferentes estrategias de cooperación transfronteriza.

*Fronteras y europeización del territorio:  
el papel de ciudades y regiones en la cooperación transfronteriza*

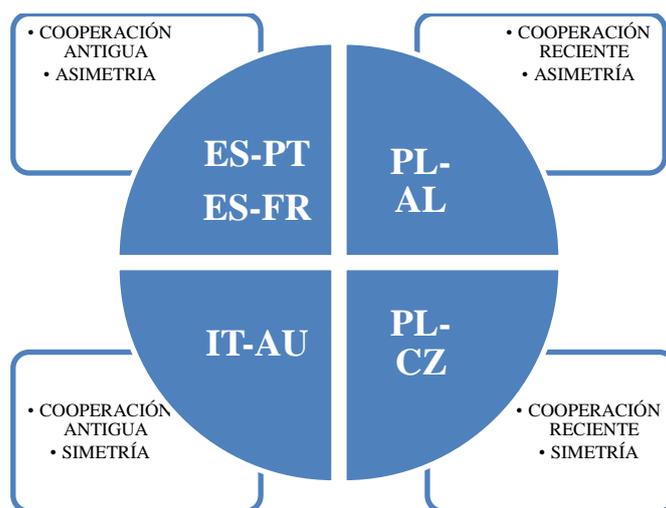
## 4. ZONAS DE ESTUDIO

El presente capítulo de la tesis doctoral está dedicado a la descripción geográfica de cada una de las áreas de estudio, empezando por la justificación de porqué se han escogido estas zonas de frontera.

### 4.1 Justificación de las zonas de estudio

Esta tesis tiene como zonas de estudio cuatro fronteras europeas: las fronteras hispano-francesa, hispano-portuguesa, germano-polaca y austro-italiana, como se expuso en el apartado de objetivos. La elección de estas fronteras no es casual. Se ha hecho siguiendo la propuesta del Proyecto de Investigación del Grupo citado anteriormente, de los objetivos planteados y, por otro lado, buscando una visión de diferentes realidades territoriales europeas.

Figura 10: Esquema de las fronteras analizadas en el proyecto de investigación del grupo APTA.



Fuente: elaboración propia

La investigación se inició con el análisis en la frontera española con Francia, era de interés comparar los resultados con otra frontera del mismo estado. En este caso, con Portugal. Un estado, igual que el francés, más centralizado que España, pero con una asimetría distinta en aspectos como el desarrollo económico. En ambos casos, la cooperación fronteriza está consolidada, por ser estados europeos antiguos, y haber participado en todos los programas INTERREG desde su creación en el 1990.

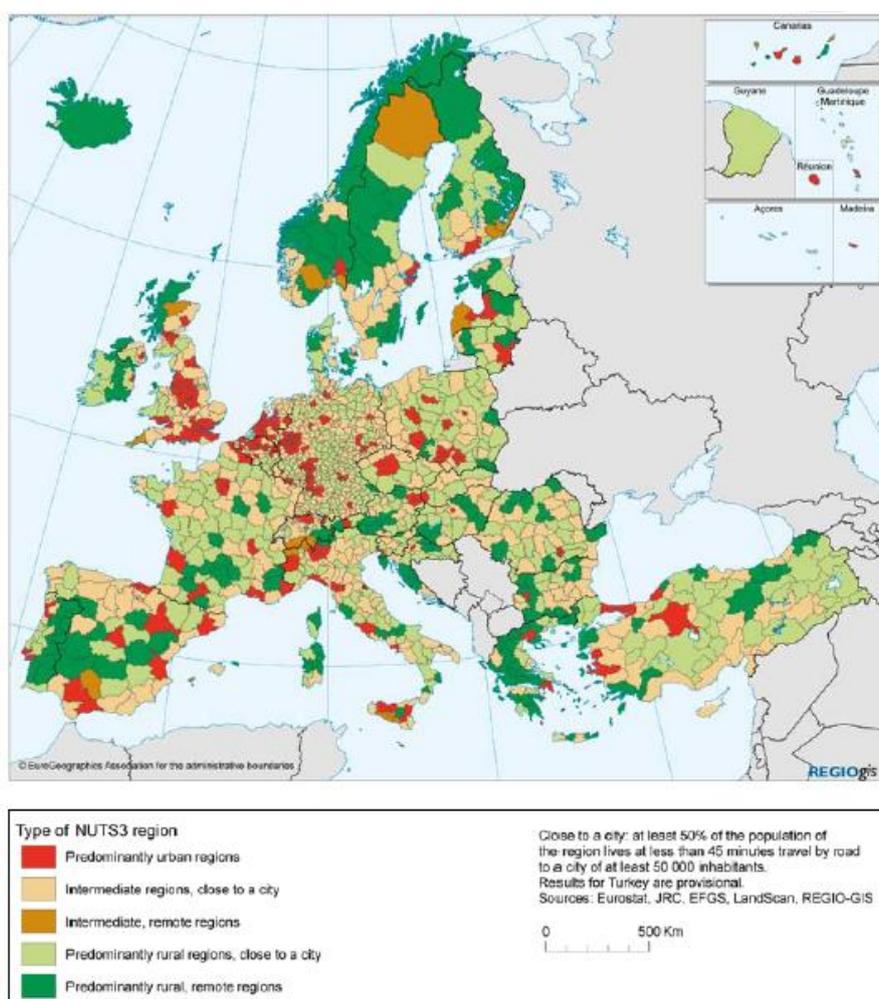
En segundo lugar se optó por otra realidad fronteriza. Una frontera con una asimetría institucional importante, como en el caso de las españolas, pero con una cooperación reciente. Tal y como recoge el proyecto, la frontera seleccionada ha sido Polonia-Alemania. Para ello, y de gran importancia, se incluyó en el proyecto de investigación al profesor Jaroslaw

Janczak, con doble filiación entre las universidades Europa-Viadrina en Frankfurt-Oder, (Alemania); y Adam Mickiewicz en Poznan, (Polonia).

En último lugar se ha realizado un análisis más breve, pero que ensancha la muestra del trabajo, en la frontera entre Italia y Austria. Una realidad también distinta, por ser dos países con una cooperación antigua, pero con una asimetría relativamente menor, ya sea desde el punto de vista administrativo como de desarrollo económico.

No se ha podido realizar con esta tesis, pero para continuar con la investigación, sería necesario completar el cuadro. La propuesta es la frontera entre Polonia y la República Checa. Así, sería la frontera de cooperación reciente, por su posterior integración a la Unión Europea, y con una asimetría relativamente baja. Esta frontera, así como otras, serán una propuesta para seguir con la investigación una vez finalizada la tesis doctoral.

Figura 11: Mapa con las tipologías de las regiones europeas (NUTS III).



Fuente: DG Regio. Comisión Europea

Las fronteras europeas son mayoritariamente rurales, con carácter periférico y problemas de desarrollo (Dołzblasz y Raczyk, 2015), si bien encontramos casos de importantes áreas urbanas y metropolitanas (Decoville et al., 2013; Sohn, Reitel, y Walther, 2009). Las fronteras

analizadas tienen en común ser territorios en general rurales, si bien en todas encontramos espacios urbanos, a diferentes escalas y tamaños con dinámicas distintas al territorio rural, tal y como muestran los resultados de los análisis que se mostrarán en capítulo siguiente.

El mapa anterior (figura 11) realizado por la Comisión Europea, es buen ejemplo de la situación de la mayoría de las regiones fronterizas. Con la excepción de los territorios en espacios como el *Randstad* o la frontera franco-suiza, el resto son espacios especialmente rurales. Y los espacios elegidos, no son una excepción, y pueden ser representativos de la realidad socioeconómica de la mayor parte de los territorios fronterizos.

Las fronteras escogidas representan en gran parte las realidades territoriales europeas por diferentes motivos. Por un lado, como se ha mencionado anteriormente, las fronteras escogidas son en su mayoría rurales, con unas características sociales y económicas determinadas, si bien, hay espacios urbanos de diferente tamaño y desarrollo. Realidades urbanas tan dispares como regiones urbanas potentes como la Eurociudad Vasca, u otras pequeñas y con un dinamismo en declive, como Frankfurt Oder en Alemania. Por otro lado, la realidad física de las cuatro fronteras es también comparable, ya que en dos de ellas la montaña es un elemento a tener en cuenta al analizar su funcionamiento; mientras que en las dos restantes, la geografía física es menos adversa y caracterizada por sus cursos fluviales.

Estos elementos ayudan a justificar mejor la elección de estas fronteras, y exponer cómo y porqué son comparables entre sí las diferentes realidades.

Otro aspecto a comentar se refiere al análisis realizado para Catalunya. Aunque este adquiere una especial preponderancia al analizar el papel de las regiones europeas, en lo referente a este capítulo de áreas de estudio no se le ha realizado una presentación particular, si no que se ha optado por encuadrar la región en el conjunto de la frontera hispano-francesa. Se ha escogido esta región no sólo por ser la región del autor, también porqué las estrategias que ha desarrollado a lo largo de los últimos decenios en relación a la cooperación transfronteriza han sido ilustrativas de la capacidad y voluntad política de las regiones.

Antes de empezar con el análisis de cada una de las fronteras, mencionar que se ha realizado con la misma estructuración. Así, se ha seguido la estructura siguiente. En primer lugar, una breve introducción a la geografía e historia más reciente que permite entender el porqué de la frontera actual. En segundo lugar, un retrato de la demografía reciente para reflejar las tendencias actuales en población. En tercer lugar, también un apunte económico con un dato básico como es el producto interno bruto para reflejar las diferencias que pueda haber entre ambos lados de la frontera. Y en cuarto y último lugar, una aproximación a la estructura administrativa de cada estado analizado para igualmente entender las divergencias que puedan surgir entre cada uno de los actores que realizan cooperación.

## **4.2 La frontera hispano-francesa**

La frontera hispano-francesa está marcada por la cordillera de los Pirineos, una barrera física difícilmente transitable, en especial en su parte más central, con picos de más de 3000 metros. Esta cordillera es el elemento que ha determinado la evolución social y económica de estos territorios entre España, Francia y Andorra. La frontera transcurre a lo largo de 656 km, entre la desembocadura del río Bidasoa en el mar Cantábrico, con los municipios de Hondarribia y Hendaya; y el mar Mediterráneo, entre Portbou y Cerbère.

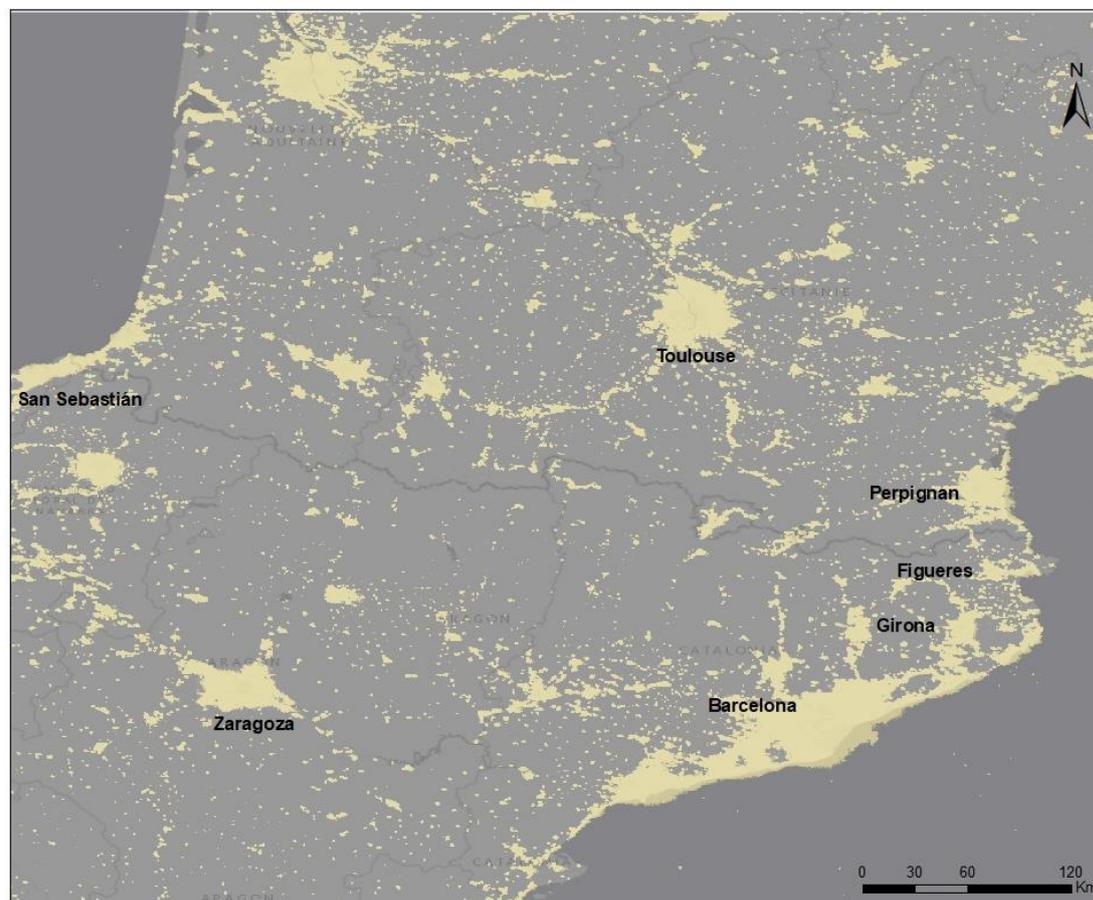
El Tratado de los Pirineos, firmado en el 1659 entre los reinos de España y Francia, supone el documento final que establece el límite entre ambos estados (Clara, 1990). Significa que, junto a la frontera hispano-lusa, es una de las más antiguas y estables en Europa. El documento ratificado por los representantes de los reyes Felipe IV de España y Luís XIV de Francia, supone poner fin a un conflicto entre ambos estados derivados de la Guerra de los Treinta Años que afectó a la mayoría de los estados europeos. El Tratado lleva la frontera siguiendo la cresta de la cordillera en la mayor parte del trazado, con algunas excepciones, como el Valle de Aran, posesión española en la vertiente norte, y Llivia, villa también española dentro de territorio francés. El principal cambio territorial es la pérdida de los territorios españoles al norte de los Pirineos, en el Rosellón y la Cerdanya que pasaron a soberanía francesa (Serra i Puig, 2008). Una delimitación estable hasta hoy. El caso de Andorra es particular. Por la situación geográfica de sus valles, ha estado históricamente vinculada a ambos lados de los Pirineos. Sus vínculos religiosos, políticos y económicos especialmente con el obispado de Urgell, en el sur, y con el condado de Foix, en el norte, hicieron mantener su independencia de los demás territorios que han rodeado el Principado. Ha mantenido así su independencia a lo largo de los siglos por el respeto a sus fueros de los diferentes líderes políticos y militares de los territorios colindantes. Su relación con el obispo de Urgell y el Conde de Foix, que le garantizaron su independencia, se han mantenido hasta hoy. El presidente de la República Francesa, como heredero de los derechos del Condado, y el obispo de Urgell, forman una jefatura de estado colegiada sobre Andorra, que, con forma de principado, mantiene su doble vinculación a norte y sur.

La cordillera pirenaica supone una verdadera muralla natural entre los tres estados que hace difícil la conexión entre ambos lados, siendo la comunicación históricamente un reto. Los pasos naturales de fácil conexión son escasos, destacando en ambos extremos, el Pertús en la vertiente mediterránea, y el Bidasoa en la vertiente cantábrica. Estos pasos naturales concentran, también, las grandes infraestructuras, destacando autopistas y ferrocarriles. Otra conexión destacable es el del valle de la Cerdanya, por su característica de ser un valle natural dividido entre ambos estados. La orografía ha determinado, también, la geografía antrópica del conjunto de los Pirineos y de la zona fronteriza, y los patrones de asentamientos y su geografía económica están fuertemente ligados a la realidad física.

La herencia de la historia ha permitido que aún a día de hoy los vínculos culturales entre el norte y el sur, en los extremos de la cordillera, sea un hecho y una realidad (Pojada, 2011). La lengua catalana y la vasca están presentes en los territorios del Rosellón y Cerdanya por un

lado, y en el País Vasco Francés por otro lado. El poso cultural común es uno de los elementos que permite, más allá de los intercambios económicos, mantener activa y vigente la cooperación transfronteriza entre ambos lados de la frontera.

Figura 12: Imagen aérea nocturna de la frontera hispano-francesa y las principales áreas urbanas



Fuente: elaboración propia, a través de VIIRS/DNB, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).

Los espacios de alta montaña, mayoritarios en la toda la frontera, tienen como característica más importante su componente rural. Espacios poco poblados, con densidades de población muy bajas, como el caso de la provincia de Huesca (14,2 h/km<sup>2</sup>), con una red urbana también débil. Solo destacan, en este contexto, cada una de las capitales regionales; y ambos extremos geográficos, por donde transcurren las principales vías de comunicación y los pasos más fáciles de transitar. En estas zonas, se han desarrollado corredores urbanos más potentes, ya sea el caso vasco, en el Bidasoa, o el catalán (Alberdi Collantes, 2006; Castañer y Feliu, 2012). El cuadro (tabla 6) muestra algunas diferencias, ya que si bien en el lado español la población crece muy ligeramente o bien pierde de manera moderada, en el lado francés las ganancias son más bien elevadas, destacado el caso de Haute-Garonne, con su capital Toulouse. Esta es la más grande dentro del territorio fronterizo si utilizamos el método europeo de incluir las regiones NUTS III colindantes con la frontera.

Las grandes ciudades han tenido, en esta frontera, un interesante papel en la articulación territorial. San Sebastián, Barcelona y Toulouse han ejercido un rol destacado en la constitución de diferentes redes de ciudades y de proyectos de cooperación. En el primer caso, San Sebastián ha liderado, como será analizado más profundamente en los resultados, un proyecto de articulación de ciudad-región transfronteriza con las principales áreas urbanas de la frontera francesa. Ha liderado, así, una propuesta para fortalecer su papel como ciudad en la costa atlántica hispano-francesa. De igual manera, Barcelona y Toulouse, principales ciudades a ambos lados de la frontera, también han ejercido un rol territorial que ha tenido en parte una componente transfronteriza. Barcelona, con su alcalde Pasqual Maragall en los años noventa, impulsó la red C-6 con las seis principales ciudades de las regiones del arco mediterráneo hispano-francés. Pretendía, así, posicionarse como metrópolis transfronteriza, reforzando sus potencialidades en un momento de transformación urbana, pero paralelamente, reconociendo la complementariedad con las otras seis ciudades. Toulouse, principal centro urbano del sur de Francia con un gran dinamismo socioeconómico, también ha reforzado su capitalidad especialmente después de la reforma territorial francesa del 2015. Se ha convertido en la capital de la gran región de Occitania, relegando en parte a Montpellier de sus atribuciones. Las relaciones entre estas grandes ciudades se han visto reforzadas en los últimos años con la construcción, por ejemplo, del tren de alta velocidad. Este medio de transporte, que tiene también paradas en las ciudades intermedias, ayuda a las grandes urbes a potenciar su capacidad de atracción respecto a las demás ciudades, reforzando su capitalidad incluso más allá de las fronteras estatales.

Tabla 6: Evolución de la población por NUTS III en la frontera hispano-francesa.

<b>NUTS III</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Dif. 13/17</b>
Gipuzkoa	708.201	706.986	707.316	707.892	708.991	790
Navarra	638.948	636.450	636.402	637.486	640.353	1.405
Huesca	224.697	223.358	222.084	220.588	219.677	-5.020
Girona	749.188	743.124	740.373	741.608	745.258	-3.930
Lleida	435.849	432.169	430.661	429.108	428.903	-6.946
<b>NUTS III Francia</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Dif. 13/17</b>
Pyrénées-Orientales	462.705	466.327	470.830	474.935	478.612	15.907
Ariège	152.684	152.574	152.499	152.542	152.482	-202
Haute-Garonne	1.298.562	1.317.668	1.335.103	1.353.252	1.371.044	72.482
Hautes-Pyrénées	228.868	228.950	228.582	228.258	227.870	-998
Pyrénées-Atlantiques	664.057	667.249	670.032	672.631	675.182	11.125

Fuente: EUROSTAT, elaboración propia

La tabla siguiente (7) recoge la riqueza por cápita de las diferentes regiones (NUTS III) de la frontera hispano-francesa. Las regiones españolas son mayoritariamente más ricas, si bien la región de Haute-Garonne, es la que muestra un valor más alto. En este caso, la ciudad de Toulouse tiene un impacto determinante, por ser una gran ciudad, con potente dinamismo económico, con industrias como la aeronáutica o espacial. Destaca, por otro lado, la gran desigualdad entre las regiones francesas, entre el este y el oeste. Los departamentos de Pyrénées-Orientales y Ariège son sensiblemente menos desarrollados. Esta comparación, además, es más importante si las comparamos con las regiones del otro lado de la frontera, en

este caso, Girona y Lleida. La asimetría económica es una realidad en gran parte de la frontera, especialmente en esta última parte comentada, si bien al comparar el conjunto del estado, Francia es un estado con mayor desarrollo económico que España, pero las desigualdades territoriales y regionales son también importantes.

Tabla 7: PIB por cápita en los NUTS III de la frontera hispano-francesa

ESPAÑA	PIB/cápita (2015)	FRANCIA	PIB/cápita (2015)
<b>Girona</b>	26.900	<b>Pyrénées-Orientales</b>	22.100
<b>Lleida</b>	28.400	<b>Ariège</b>	21.600
<b>Huesca</b>	25.400	<b>Haute Garonne</b>	39.400
<b>Navarra</b>	29.200	<b>Hautes-Pyrénées</b>	24.700
<b>Guipúzcoa</b>	30.800	<b>Pyrénées-Atlantiques</b>	29.800

Fuente: EUROSTAT, elaboración propia

Figura 13: Mapa de las regiones (NUTS III) en la frontera hispano-francesa.



Fuente: elaboración propia

Otro elemento a tener en cuenta es la articulación administrativa y territorial, así como las capacidades administrativas de cada uno de los niveles en que se divide la administración regional y local de cada estado. Para el caso de la frontera hispano-francesa la asimetría institucional es muy importante, y quedará reflejada en los resultados del análisis.

La arquitectura administrativa española se divide, en el nivel subestatal, en comunidades autónomas, provincias y municipios. España es un estado altamente descentralizado, semi-

federal en algunos aspectos, dónde las comunidades autónomas tienen un alto grado de competencias propias, capacidad legislativa, fiscalidad y gobierno. Las competencias no atribuidas por ley al estado recaen en su mayoría en las comunidades autónomas en virtud de lo que recojan sus estatutos de autonomía, y a su vez, tienen otras competencias compartidas con el estado. Catalunya, como comunidad autónoma española, se enmarca en este nivel. Sus competencias, como serán analizadas en el apartado de análisis y resultados, quedan reguladas por su Estatuto de Autonomía. Las provincias españolas son consideradas administraciones locales, agrupaciones de municipios, y sus objetivos son la prestación de servicios a los municipios, en especial a los más pequeños, así como la coordinación de políticas supramunicipales. Por último, los municipios tienen reguladas sus competencias por el régimen local, garantizando su autonomía. Estas giran en torno a los servicios básicos para el ciudadano, como la seguridad, espacio público y tráfico, servicios sociales y atención primaria o urbanismo, entre otras.

Tabla 8: Organización politico-administrativa en la frontera hispano-francesa.

NOMENCLATURA UE	ESPAÑA	FRANCIA
NUTS II	Comunidad autónoma	Región
NUTS III	Provincia	Départament
LAU I/II	Municipio	Commune

Fuente: elaboración propia

El caso francés es distinto. Francia es un estado unitario y centralizado. Aunque su estructura administrativa subestatal sea parecida a la española, diverge por la distribución de las competencias y atribuciones de los actores franceses. Las *collectivités territoriales* francesas asumen competencias delegadas por el estado central, tal como recoge el artículo 72 de la constitución de la Quinta República francesa. La ley sobre la nueva organización territorial de Francia, aprobada en 2015 ha reorganizado el mapa de las regiones. Esta ley ha significado algunos cambios en el reparto de competencias, si bien no supone una gran transformación. Así, las regiones francesas acumulan competencias básicamente en algunos ámbitos, destacando desarrollo económico, políticas sociales, transportes regionales, política cultural y turística, y política de ordenación del territorio. Los departamentos comparten buena parte de estas competencias con las regiones. Y en último lugar, los municipios, que al igual que en el caso español, acumulan competencias en ámbitos de servicios próximos al ciudadano y de gestión urbana. Destacar para el caso francés la importancia, fomentada en la ley del 2015, de la cooperación supramunicipal. Algunas importantes competencias hasta el momento locales, como urbanismo, ha pasado en algunos casos como las aglomeraciones urbanas, a ser competencias de agencias supramunicipales, aspecto no desarrollado en España.

### 4.3 La frontera hispano-portuguesa

La frontera hispano-lusa tiene 1214 km de longitud, el doble que la frontera hispano-francesa. La consolidación de esta frontera es todavía anterior al caso pirenaico, siendo de las más antiguas de Europa por firmarse en 1143, habiendo sufrido pocos cambios desde entonces, con el llamado Tratado de Zamora. Esta frontera es conocida como *la Raya*, o *a Raya*, en gallego o portugués, en referencia a la línea divisoria entre ambas soberanías. Este espacio fronterizo, de gran longitud, puede dividirse en zonas muy diferentes, ya sea por la diversa geografía física como antrópica. No hay montañas de altura como en los Pirineos, pero en esta frontera los grandes ríos ibéricos, como el Guadiana, el Miño, el Duero y el Tajo delimitan en buena parte los espacios fronterizos. De ello, se distinguen dos espacios geográficos: por un lado la llamada raya húmeda, y por otra la raya seca (Márquez Domínguez, 2010). La primera es la próxima a las zonas del litoral, con un carácter más urbano, en el caso gallego entorno al Miño y en el caso andaluz al Guadiana. Si bien ambos espacios tienen un fuerte componente agrícola, el sector turismo y servicios se ha impulsado gracias al dinamismo urbano de las grandes ciudades como Huelva y Faro en el sur, o Vigo y Porto en el norte (Lois y Carballo, 2015); así como un conjunto de ciudades más pequeñas pero próximas a la frontera donde el intercambio transfronterizo es mucho más visible. Por el contrario, e igual que en el caso de las zonas más interiores de la frontera pirenaica, el interior de la frontera hispano-portuguesa, raya seca, se caracteriza por un bajo dinamismo demográfico y económico (Santos Soeiro y Beltrán, 2016). Un espacio que ha sufrido además un aislamiento a lo largo de los siglos, acentuado por el cierre de las fronteras con la reafirmación de los estados, por ejemplo, durante las dictaduras tanto en el caso español como portugués. Este hecho acentuó aún más su marginación y ha complicado su desarrollo.

La población de estos espacios está diversamente distribuida y, como en el caso de la mayoría de fronteras, los grandes espacios urbanos son escasos. Encontramos territorios, como Zamora, Terras de Tras os Montes o el Alentejo con densidades poblacionales inferiores a los 20 h/km<sup>2</sup>. En cambio, en zonas costeras de la raya húmeda en Galicia y Norte de Portugal, densidades de 211,6 en Pontevedra y 329 en Cavado, o 107 en Alto Minho. Al observar la tabla de población por NUTS III (9), emerge una realidad: con la excepción de Huelva que crece de manera muy débil, todo el resto ha perdido población. Ejemplo de la debilidad socioeconómica de estos territorios.

Eusebio Medina (2006), al describir la raya, afirma que: *“a pesar de que discurre en gran parte por los cauces de numerosos ríos y riberas, no es una frontera definida o determinada sólo ni principalmente por la orografía, sino que ha sido y es, sobre todo, una frontera de carácter histórico y cultural (pág.713)”*. La evolución política de los estados portugués y español ha acentuado el aislamiento más que secular de estos territorios que, aunque diferenciados, han tenido en algunos lugares espacios de paso e intercambio consolidados. Culturalmente la división es más relativa, con distintos escenarios. Realmente poco en común tienen los territorios de Castilla con el centro de Portugal, pero en cambio, la cercanía cultural entre el norte de Portugal y Galicia es evidente, aunque también en otros espacios como Olivenza. Así pues, la cultura, que a veces divide, en otros une.

Tabla 9: Evolución de la población por NUTS III en la frontera hispano-portuguesa.

<b>NUTS III España</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Dif. 13/17</b>
Ourense	325.393	321.801	318.739	314.663	311.578	-13.815
Pontevedra	953.244	950.273	948.302	945.189	943.257	-9.987
Salamanca	347.246	344.395	342.001	338.553	336.102	-11.144
Zamora	189.046	186.401	184.174	181.311	178.566	-10.480
Badajoz	690.893	688.647	686.092	682.572	678.483	-12.410
Cáceres	410.077	407.774	405.531	402.397	399.042	-11.035
Huelva	520.945	521.428	522.136	521.648	521.117	172
<b>NUTS III Portugal</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Dif. 13/17</b>
Alto Minho	242.159	240.134	237.997	236.270	233.813	-8.346
Cávado	410.090	408.851	407.420	406.530	404.664	-5.426
Alto Tâmega	92.395	91.264	90.211	89.260	87.941	-4.454
Douro	201.741	199.400	197.210	195.247	193.202	-8.539
Terras de Trás-os-Montes	115.115	113.578	112.179	110.759	109.409	-5.706
Beira Baixa	86.879	85.656	84.463	83.628	82.731	-4.148
Beiras e Serra da Estrela	230.042	226.747	223.916	221.767	218.961	-11.081
Baixo Alentejo	124.690	123.598	121.859	120.128	119.024	-5.666
Alto Alentejo	115.663	114.137	112.084	110.235	108.588	-7.075
Alentejo Central	163.980	162.322	159.861	157.746	156.207	-7.773

Fuente: EUROSTAT, elaboración propia

Tabla 10: PIB por cápita en los NUTS III de la frontera hispano-portuguesa.

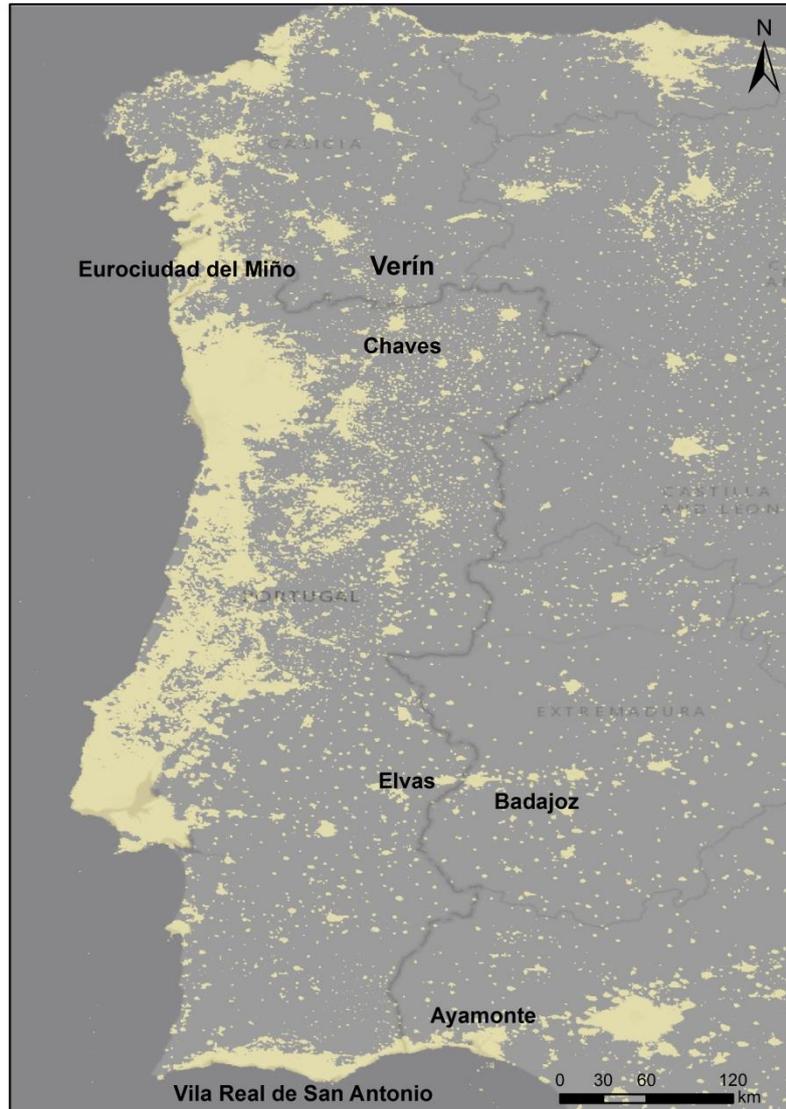
<b>ESPAÑA</b>	<b>PIB/cápita (2015)</b>	<b>PORTUGAL</b>	<b>PIB/cápita (2015)</b>
<b>Pontevedra</b>	19.700	<b>Alto Minho</b>	13.000
<b>Ourense</b>	19.500	<b>Cavado</b>	13.900
<b>Zamora</b>	18.600	<b>Alto Tâmega</b>	11.400
<b>Salamanca</b>	19.500	<b>Terras de Tras os Montes</b>	13.900
<b>Cáceres</b>	16.500	<b>Douro</b>	12.500
<b>Badajoz</b>	15.800	<b>Beiras e Serra da Estrela</b>	11.800
<b>Huelva</b>	17.300	<b>Beira Baixa</b>	16.200
		<b>Alto Alentejo</b>	13.600
		<b>Alentejo Central</b>	15.200
		<b>Baixo Alentejo</b>	16.700
		<b>Algarve</b>	17.900

Fuente: EUROSTAT, elaboración propia

Al observar la tabla anterior (10) con los datos de riqueza por cápita, observamos importantes diferencias entre los dos lados de la frontera, y también, entre territorios de un mismo estado. Hay que decir que estas regiones y territorios tienen al mismo tiempo, la menor riqueza dentro de sus propios estados, reafirmando el carácter periférico de estas tierras. Así pues, la asimetría económica puede ser leída en distintos sentidos. Por un lado, las regiones españolas mayoritariamente tienen una riqueza por cápita mayor que las portuguesas. Por otro lado, hay que concretar que estas diferencias territoriales son más acusadas en la parte centro y norte de la frontera, entre Castilla y León-Galicia con el norte portugués. La raya húmeda sureña, entre

Huelva y el Algarve, es el territorio con una menor desigualdad económica, y el único en que, la parte lusa, supera a la española.

Figura 14: Imagen aérea nocturna de la frontera hispano-portuguesa y las principales áreas urbanas



Fuente: elaboración propia, a través de VIIRS/DNB, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).

En lo referente a la estructuración política, las asimetrías también son destacables. La situación española ha sido ya expuesta en el apartado anterior, al exponer la frontera hispano-francesa. La alta descentralización de las regiones española contrasta con el centralismo luso. El estado portugués es unitario<sup>10</sup> (OCDE, 2016), si bien recoge la descentralización administrativa en la constitución de 1976. Reconoce las regiones insulares de Azores y

<sup>10</sup>Portugal. *Country profiles: regional facts and figures*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Portugal.pdf> (Consultado el 07/03/2019)

Madeira, con poder administrativos autónomos, pero para el Portugal continental solo los municipios, y como núcleos dentro de los mismos, las *fraguesias*.

Figura 15: Mapa de las regiones (NUTS III) en la frontera hispano-portuguesa.



Fuente: elaboración propia

La Constitución dispone la posibilidad de creación de regiones administrativas, si bien no se han desarrollado todavía. Solo se han creado distintos niveles puramente administrativos y de descentralización del estado. Por un lado, se han implantado, en especial por interés para el desarrollo económico, las *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* (CCDR)<sup>11</sup>, también como elemento descentralizador de estructuras estatales y con autonomía administrativa y financiera. Estos órganos tienen una función de coordinación y soporte a las políticas de desarrollo económico y gestión del territorio, con el interés en coordinar las políticas de los municipios y poder gestionar mejor los fondos de desarrollo territorial.

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 228/2012, Aprova a orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Diário da República n.º 207/2012, Série I de 2012-10-25.

Coinciden con el nivel NUTS II de la nomenclatura europea. Y, por otro, los distritos, como unidad intermedia entre las comisiones y los municipios, e igual, unidad de descentralización del estado pero sin capacidad financiera. Para el caso de los NUTS III, el caso portugués no coincide con ninguna entidad administrativa, si no con agrupaciones de municipios con similares características, pero sin otros poderes ni capacidad económica.

Tabla 11: Organización político-administrativa en la frontera hispano-portuguesa.

NOMENCLATURA UE	ESPAÑA	PORTUGAL
NUTS II	Comunidad autónoma	CCDR
NUTS III	Provincia	Subregion
LAU I/II	Municipio	Municipio/ <i>fragesia</i>

Fuente: elaboración propia

#### **4.4 La frontera germano-polaca**

Las dos fronteras expuestas hasta ahora son ejemplos de estabilidad y de permanencia en la historia. La frontera germano-polaca es lo contrario, reflejo de cambios producidos por la guerra en el contexto centroeuropeo. La frontera actual, de 467 kilómetros, es resultado del fin de la Segunda Guerra Mundial, si bien han sido muchos los cambios a lo largo de los últimos siglos.

La unificación de Polonia como estado, agrupando los diferentes grupos eslavos que habitaban estos territorios, siempre estuvo vinculada con la voluntad del imperio Germánico de expandirse hacia el este. Durante un periodo de tiempo el río Oder fue la frontera con el imperio, aunque después éste se expandió hacia las provincias de Pomerania, Brandeburgo, Silesia y Prusia. Se produce así un progresivo proceso de germanización de estos territorios originariamente eslavos.

En 1918 el estado de Polonia vuelve a conseguir su independencia, la Segunda República Polaca, entre el imperio alemán y el Unión Soviética. Los territorios de Pomerania, Baja Silesia, Brandeburgo y Prusia seguían bajo dominio germánico, y en cambio, había ganado territorios al este. Durante este período las relaciones con Alemania fueron complejas y con numerosos conflictos, debido a las múltiples reclamaciones fronterizas por ambos estados (Janczak, 2018). Hasta el punto que con la invasión de Polonia por parte de la Alemania nazi empieza la Segunda Guerra Mundial. La expulsión sistemática de polacos ordenada por las autoridades alemanas, y un impulso a la germanización, así como las huellas de la invasión y la guerra, marcaron el desenlace posterior. Con este contexto, las relaciones políticas y fronterizas quedarán influenciadas hasta el día de hoy (Stokłosa, 2013). Las consecuencias de la Guerra llegan hasta hoy, con la nueva frontera situada, siglos después, en el río Oder.

El conjunto de Polonia se moverá hacia el oeste. Perderá territorios del este en favor de Lituania, Bielorrusia y Ucrania, pero, por el contrario, después de algunos siglos, recuperará las provincias del oeste, las ya mencionadas Pomerania, Silesia, Prusia y la parte de Brandeburgo hasta el Oder. Las potencias vencedoras de la Guerra, influenciadas por la Unión Soviética, garantizarán este establecimiento. Esto podía significar un potencial conflicto por futuras reclamaciones por parte de la nueva Alemania de sus antiguos territorios. Diferentes tratados entre las República Democrática Alemana y Polonia garantizaban la frontera, pero la caída del comunismo podía significar otra vez la emergencia de reclamaciones territoriales (Martín-Uceda y Janczak, 2018; Stokłosa, 2013). En 1990 se firma el tratado de reconocimiento de las fronteras entre Polonia y Alemania, finalizando así más de cincuenta años de tensiones fronterizas y posibles nuevas reclamaciones por parte de alguno de los dos estados.

Los cambios de frontera tienen un impacto en la demografía. Las políticas llevadas por las autoridades polacas tendrán consecuencias importantes: el traslado, primero de los habitantes alemanes a los dos estados alemanes, y a continuación, la llegada de polacos procedentes de las regiones “perdidas” en el este. Un cambio que significa el desarraigo de los nuevos

ciudadanos (Janczak, 2018) por un lado, y aislamiento por otro. El férreo control de las fronteras y de los pasos ahonda más en el carácter periférico del territorio. Un aislamiento y desconocimiento mutuo al que sumar, también diferencias lingüísticas. La demografía actual de la frontera muestra un proceso similar al resto de territorios analizados, especialmente en el lado polaco, donde el decrecimiento poblacional es evidente. En cambio, en el lado alemán, hay que tener en cuenta un factor importante, la ciudad de Berlín. El proceso de expansión del área metropolitana de la capital puede explicar, al menos en parte, los crecimientos en los distritos más cercanos; y, por el contrario, el decrecimiento en los dos más lejanos, como son Spree-Neiße en el sur, o Vorpommern-Greifswald al norte. También la ciudad de Frankfurt tiene un ligero decrecimiento, aunque si miramos la serie vemos una cierta estabilización de la población. El papel de Berlín ha influido en la articulación del territorio, también transfronterizo. Los servicios son un buen ejemplo, de cómo la ciudad se convierte en un centro de referencia para una parte de los territorios polacos más próximos a la frontera.

Tabla 12: Evolución de la población por NUTS III en la frontera germano-polaca.

<b>NUTS III</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Dif. 13/17</b>
Vorpommern-Greifswald	239.291	238.185	237.697	238.358	237.374	-1.917
Brandenburg an der Havel, Kreisfreie Stadt	71.149	71.032	71.032	71.574	71.664	515
Cottbus, Kreisfreie Stadt	99.913	99.595	99.491	99.687	100.416	503
Frankfurt (Oder), Kreisfreie Stadt	58.537	58.018	57.649	58.092	58.193	-344
Barnim	173.193	173.754	174.981	177.411	179.365	6.172
Märkisch-Oderland	186.925	187.668	188.422	190.714	191.685	4.760
Oder-Spree	177.047	176.850	177.823	182.397	178.849	1.802
Spree-Neiße	120.178	118.899	118.030	117.635	116.826	-3.352
<b>NUTS III</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Dif. 13/17</b>
Miasto Szczecin	406.304	405.358	404.849	404.705	402.415	-3.889
Szczecinecko-pyrzycki	430.431	428.233	426.348	423.865	423.003	-7.428
Szczecinski	503.766	504.267	504.661	503.989	504.852	1.086
Lubuskie	1.010.582	1.008.564	1.007.442	1.005.159	1.004.892	-5.690
Gorzowski	381.891	381.472	381.262	380.453	380.800	-1.091

Fuente: EUROSTAT, elaboración propia

Todo ello lleva afecta al desarrollo económico, y las políticas estatales tampoco ayudaron a ello. La falta de inversión durante decenios fue una realidad, por miedo a posibles cambios en la frontera. No será hasta la década de los ochenta y especialmente noventa del siglo pasado que cambiará la situación. El establecimiento de comercio y servicios para aprovechar la asimetría económica con Alemania, por un lado, y las políticas europeas y estatales para el desarrollo han ayudado a revertir en parte esta situación. Si bien todavía hoy, igual que en la frontera entre Portugal y España, por ejemplo, los datos demuestran ser algunos de los territorios menos desarrollados de cada estado.

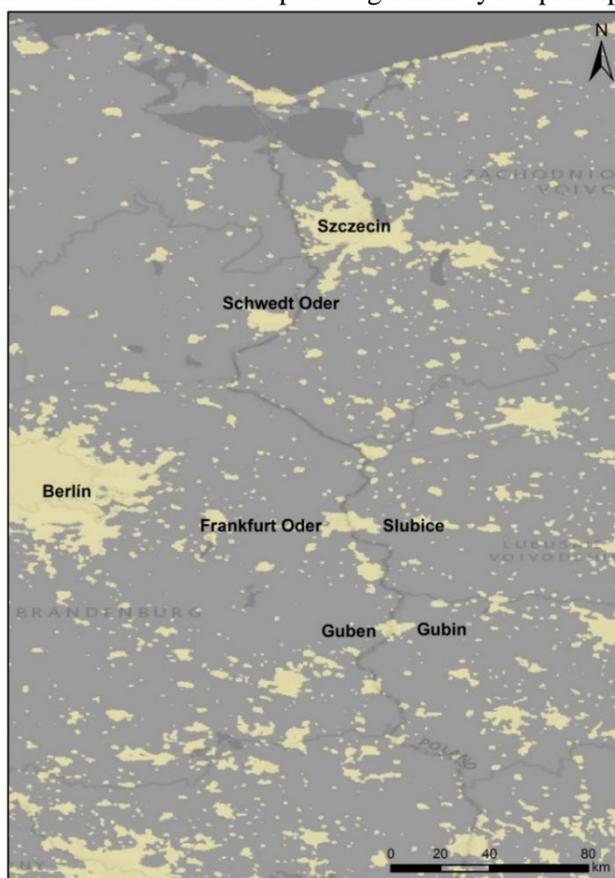
Tabla 13: PIB por cápita en los NUTS III de la frontera germano-polaca.

ALEMANIA	PIB/cápita (2015)	POLONIA	PIB/cápita (2015)
Vorpommern-Greifswald	22.300	Miasto Szczecin	13.400
Brandenburg an der Havel	29.900	Szczecinecko-pyrzycki	6.700
Barnim	21.100	Szczeciński	8.800
Märkisch-Oderland	19.600	Gorzowski	9.300
Frankfurt (Oder)	35.300	Zielonogórski	9.400
Oder-Spree	23.900		
Cottbus	32.600		
Spree-Neiße	32.100		

Fuente: EUROSTAT, elaboración propia

La tabla anterior (13) muestra los datos de riqueza por cápita en las regiones fronterizas. Y la asimetría entre los dos lados de la frontera es muy importante. Cabe destacar que las diferencias son muy marcadas, también entre las diferentes regiones de un mismo estado. Destaca como las ciudades, ya sea Szczecin en Polonia, como Frankfurt o Cottbus en la parte alemana superan en gran cantidad a los otros territorios de su estado, ampliamente rurales.

Figura 16: Imagen aérea nocturna de la frontera polaco-germana y las principales áreas urbanas



Fuente: elaboración propia, a través de VIIRS/DNB, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).

Figura 17: Mapa de las regiones (NUTS III) en la frontera germano-polaca.



Fuente: elaboración propia

En lo referente a la estructuración político-administrativa, en el caso germano-polaco, las diferencias son importantes (Martín-Uceda y Janczak, 2018). Alemania, siendo una república federal, tiene una estructura descentralizada basada en tres niveles<sup>12</sup>, los estados (*länder*), los distritos (*kreise*) y municipios (*gemeinden*). Como estado federal, el nivel de descentralización hacia los estados es muy elevado, teniendo cada uno de ellos capacidad política, fiscal y legislativa. Igual que las comunidades autónomas españolas, el poder político de los estados es amplio por la gran cantidad de competencias exclusivas y de gestión, una gran autonomía política. Los distritos, como unidad subregional, a diferencia del caso español con las provincias, tienen una administración propia elegida directamente. Coinciden en el papel de coordinar planes y políticas de los municipios rurales en ciertos ámbitos, pero tienen más responsabilidades en algunos aspectos, ya que sobre ellos recaen competencias en sanidad, bienestar o educación, incluso algunos aspectos de inmigración. Por último, igual que en el resto de estados, los municipios, con las mismas atribuciones en gestión urbana.

<sup>12</sup> Alemania. *Country profiles: regional facts and figures*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Germnay.pdf> (Consultado el 07/03/2019)

Al compararlo con la estructura polaca, hay diferencias y asimetrías. Polonia<sup>13</sup>, igual que Francia o Portugal, es un estado unitario. Después de la caída del sistema comunista y la restauración de la democracia, en 1990 se reconoce el papel del municipio (*gmina*). Sus atribuciones son similares al resto de estados. En el 1999 se introduce una reforma regional que sitúa la estructura actual (Kerlin, 2005). Por ello, a nivel regional se constituyen voivodatos (*województwa*), que están regidos por un responsable nombrado por el gobierno central, y que lo representa. Así, las competencias de la región están compartidas entre el ejecutivo regional y el representante de gobierno. Los voivodatos tienen especial competencia en desarrollo regional y gestión de fondos europeos, así como con transportes, educación, salud o gestión ambiental, si bien muchos de los servicios públicos son directamente gestionados por los estados o compartidas. Similar al caso portugués, el nivel de NUTS III es un nivel administrativo básicamente estadístico, ya que con son los distritos (*powiaty*), los que asumen algunas de las competencias que tendrían por ejemplo los alemanes, las provincias españolas o departamentos franceses, de coordinación municipal o de servicios básicos como de salud o educación básica, así como servicios descentralizados regionales o del estado, de empleo por ejemplo o desarrollo económico.

Tabla 14: Organización político-administrativa en la frontera germano-polaca.

<u>NOMENCLATURA UE</u>	<u>ALEMANIA</u>	<u>POLONIA</u>
NUTS II	Districtos administrativos (Regierungsbezirke)	Voivodatos (Województwa)
NUTS III	Districtos (Kreise)	Subregiones (Podregiony)
LAU I/II	Colectividades municipales (Verwaltungs-gemeinschaften) Municipalities (Gemeinden)	Districtos (Powiaty) Municipalidades (Gminy)

Fuente: elaboración propia

<sup>13</sup> Polonia. *Country profiles: regional facts and figures*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Poland.pdf> (Consultado el 07/03/2019)

## 4.5 La frontera austro-italiana

La frontera austro-italiana tiene una longitud de 430 kilómetros. Al igual que el caso hispano-francés, la orografía montañosa es el elemento más característico de esta frontera. Pero, por otro lado, es una delimitación reciente como el caso germano-polaco, del siglo XX, después de la Primera Guerra Mundial y la caída del impero austriaco.

Como consecuencia de los tratados de Londres (1915), entre el Reino de Italia y la *Triple Entente*, y el Tratado de Saint-Germain-en-Laye (1919), también entre los vencedores de la Gran Guerra y el nuevo estado de Austria, se delimita la repartición de los territorios alpinos entre este último e Italia. La delimitación acordada supone el cambio de estado de una parte del Tirol, históricamente parte del impero austriaco, juntamente con la región del Trentino, también bajo dominio austriaco. La frontera italiana llegará hasta el paso del Brennero, frontera natural entre ambos lados de los Alpes (Duggan y Christopher, 2017). El histórico vínculo con Austria explica el legado cultural y lingüístico de buena parte del territorio, en especial, en la actual Alto Adige-Südtirol, provincia de Bolzano, mayoritariamente de habla alemana. El Condado del Tirol, fundado el siglo XII, incluía el territorio de ambos lados de los Alpes, pasó a formar parte de los territorios de la familia Habsburgo en el siglo XIV, y por consiguiente, un estado más dentro del vasto impero Austro-Húngaro. Durante el imperio napoleónico, a inicios del siglo XIX, este se expande desde Italia hacia el Tirol, controlando la parte sur de este durante unos años, hasta la caída del mismo, con la consiguiente devolución a Austria. Este hecho se mantendrá hasta la Primera Guerra Mundial, con el resultado de la anexión por parte de Italia como se ha mencionado al inicio de este párrafo.

Tabla 15: Evolución de la población por NUTS III en la frontera austro-italiana.

<b>NUTS III</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Dif. 13/17</b>
Bolzano-Bozen	509.626	515.714	518.518	520.891	524.256	14.630
Belluno	209.364	209.430	207.894	206.856	205.781	-3.583
Udine	536.622	537.943	536.180	533.282	531.466	-5.156
Gorizia	140.650	141.076	140.897	140.268	139.673	-977
Trieste	231.677	235.700	236.073	234.874	234.682	3.005
<b>NUTS III</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Dif. 13/17</b>
Klagenfurt-Villach	277.846	279.347	281.395	283.941	285.523	7.677
Oberkärnten	126.187	125.600	125.338	125.474	124.975	-1.212
Pinzgau-Pongau	163.125	163.578	164.390	166.024	166.795	3.670
Innsbruck	290.412	294.259	299.006	305.226	308.290	17.878
Osttirol	49.071	48.990	48.896	49.026	48.879	-192
Tiroler Oberland	101.074	101.177	101.547	102.419	103.190	2.116
Tiroler Unterland	243.684	245.940	247.686	250.432	253.395	9.711

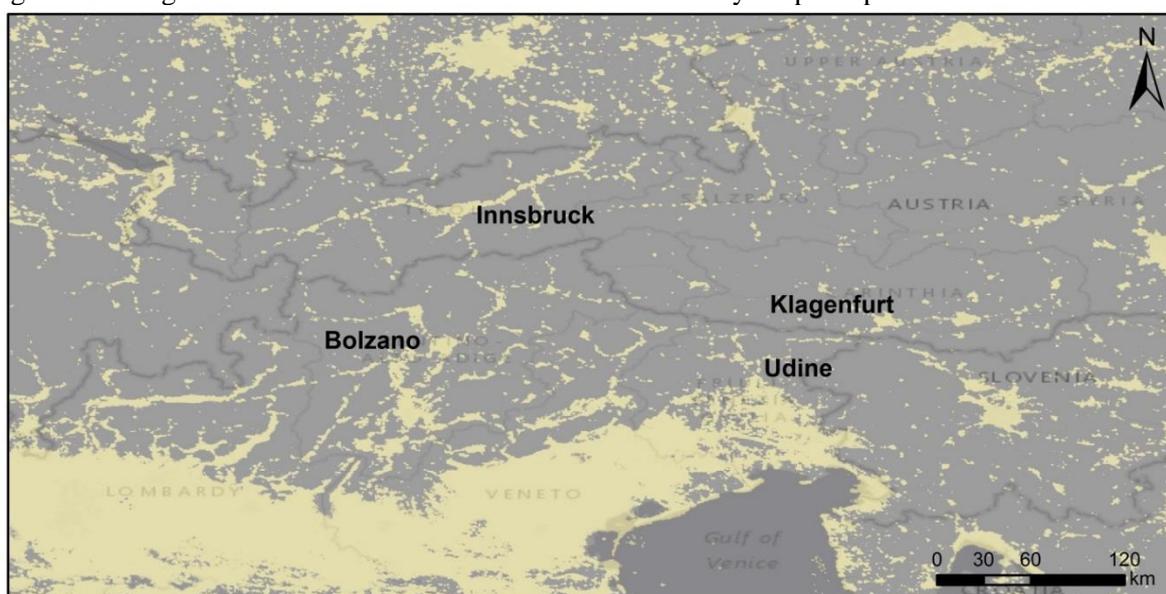
Fuente: EUROSTAT, elaboración propia

La conexión cultural e histórica de ambos territorios es un elemento facilitador de la cooperación transfronteriza (Blanco, 2010), aun siendo un territorio de alta montaña, donde la orografía puede ser un elemento que añade complicación a la misma. La unidad cultural,

como en el caso del norte de Portugal y Galicia, o el País Vasco y Catalunya supone superar, en parte, uno de los mayores problemas a la hora de establecer relaciones transfronterizas. Veremos, en el capítulo de resultados, las dinámicas que se han desarrollado en referencia a la cooperación en estos territorios.

El recuadro anterior (tabla 15) muestra la evolución demográfica de cada uno de las regiones fronterizas. Muestran ambos lados una cierta simetría, ya que se observa un crecimiento poblacional en los territorios más urbanos, con las ciudades más grandes como Bolzano, Trieste, Innsbruck o Klagenfurt. Para el resto, los crecimientos son mucho más débiles, como muestran algunas regiones austríacas, o directamente pérdida de población como el caso de todas las demás regiones italianas.

Figura 18: Imagen aérea nocturna de la frontera austro-italiana y las principales áreas urbanas



Fuente: elaboración propia, a través de VIIRS/DNB, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).

Tabla 16: PIB por cápita en los NUTS III de la frontera austro-italiana.

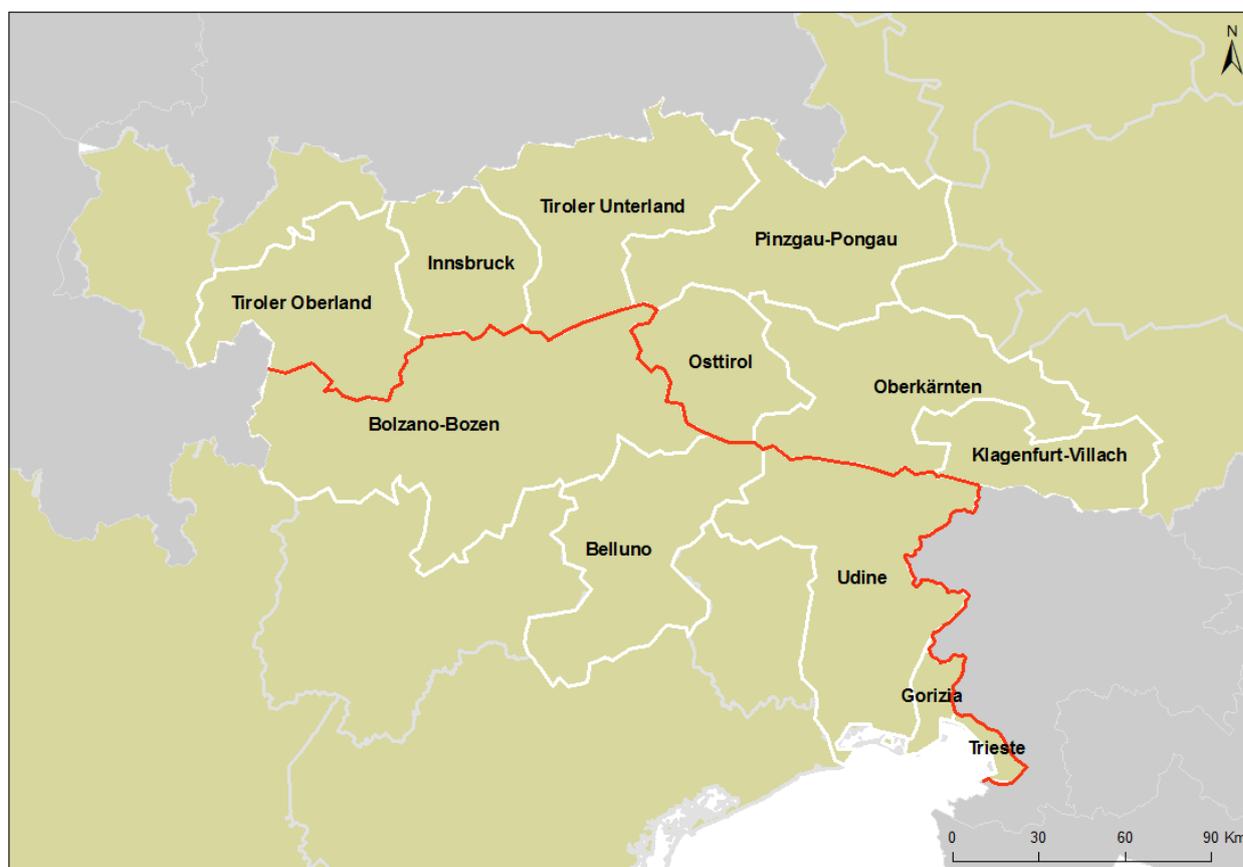
<b>ITALIA</b>	<b>PIB/cápita (2015)</b>	<b>AUSTRIA</b>	<b>PIB/cápita (2015)</b>
<b>Bolzano</b>	41.600	<b>Tiroler Oberland</b>	44.700
<b>Belluno</b>	31.600	<b>Innsbruck</b>	42.800
<b>Udine</b>	29.400	<b>Tiroler Unterland</b>	43.800
		<b>Pinzgau Pongau</b>	40.200
		<b>Osttirol</b>	32.000
		<b>Obärkarnten</b>	25.900
		<b>Klagenfurt Villach</b>	39.000

Fuente: EUROSTAT, elaboración propia

En lo referente a la situación socioeconómica esta frontera es, de todas las analizadas, la que tiene una mayor riqueza en términos de PIB por cápita, si bien existen también algunas diferencias entre los diferentes territorios. Como sucede en las otras fronteras, los

desequilibrios entre regiones de un mismo estado también son acusadas en algunos casos, llegando casi a los 20.000€ de diferencia.

Figura 19: Mapa de las regiones (NUTS III) en la frontera austro-italiana.



Fuente: elaboración propia

En lo referente a la estructuración administrativa, esta frontera es también la que tiene una asimetría menor, por las capacidades especiales que tienen las regiones fronterizas italianas de Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia. Estas dos regiones italianas, conjuntamente con otras tres, tienen un estatuto especial, tal y como recoge la propia constitución italiana<sup>14</sup>. A estas tres regiones se les garantiza una mayor capacidad de autonomía política y legislativa, con más capacidad fiscal. El resto de regiones italianas tienen más limitadas estas potestades. Si bien todas tienen responsabilidades en sanidad, educación, transportes, servicios sociales o gestión del territorio, algunas de estas competencias están compartidas con el estado central, las cinco regiones con estatuto especial pueden tener más autonomía en algunas de estas competencias, algunas en exclusiva, así como mayor capacidad fiscal como ya se ha apuntado con anterioridad. En los niveles inferiores a la región, Italia tiene una estructuración muy similar al caso español, con provincias y municipios. Cambios recientes en la constitución, en el 2016, han eliminado poder a las provincias, devolviéndolo a las regiones o municipios, para convertirlas, también a semejanza al modelo español, en entes de coordinación local, y en

<sup>14</sup> Italia. *Country profiles: regional facts and figures*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Italy.pdf> (Consultado el 07/03/2019)

algunos casos, en áreas metropolitanas para las ciudades más grandes. Por último, y como en el resto de casos analizados, los municipios atribuciones similares al resto.

El caso austríaco es diferente, por ser, igual que Alemania, un estado federal<sup>15</sup>. Con ello, los diferentes estados federados tienen garantizadas algunas competencias. Aún con ello, el estado austriaco tiene un gran número de competencias asignadas, que en algunos casos es compartida con los *länder*, teniendo estas competencias en áreas como planificación territorial, ruralidad, ambiente o transportes regionales. Los estados sí que tienen la capacidad de ejecutar algunas de las políticas que emanan del estado central, como salud o educación. Es por tanto un federalismo distinto al alemán, ya que en el caso austríaco muchas más competencias son compartidas entre el estado federal y los estados. Los distritos (*bezirke*) son estructuras administrativas que descentralizan en buena medida servicios del estado federal, sin capacidad ninguna. Y en último lugar, los municipios que repiten otra vez con las competencias asignadas en los otros espacios fronterizos.

Tabla 17: Organización político-administrativa en la frontera austro-italiana.

NOMENCLATURA UE	ITALIA	AUSTRIA
NUTS II	Regiones	<i>Bundesländer</i>
NUTS III	Provincia	<i>Gruppen von Politischen Bezirken</i>
LAU I/II	Municipio	<i>Gemeinden</i>

Fuente: elaboración propia

Añadir que, para el caso austríaco, el nivel NUTS III no coincide con el de los distritos explicados, si no que corresponde con una agrupación de distritos.

---

<sup>15</sup> Austria. *Country profiles: regional facts and figures*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Austria.pdf> (Consultado el 07/03/2019)





## **PARTE TERCERA: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

---



## 5. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Después de los capítulos de introducción, marco teórico y presentación de las diferentes áreas de estudio, hay que entrar en el capítulo de resultados de la investigación.

Es necesario en este punto retornar al título de la tesis “*Fronteras y europeización del territorio: el papel de las ciudades y regiones en la cooperación transfronteriza*”, para entender la estructura de los resultados y en buena medida, la voluntad de la tesis. Como se ha intentado resaltar con el marco teórico, las entidades subestatales, las regiones y municipios, en especial las ciudades, tienen un papel muy importante en la construcción del territorio europeo, en su cohesión y su articulación. La europeización del territorio es un proceso de doble sentido: por un lado, la capacitación de las entidades regionales y locales por parte de las instituciones europeas para tomar parte en algunas de sus políticas, de sus instrumentos y acciones de gobierno y, por otro, el impulso *bottom-up* de una construcción europea que va más allá de la simple cesión de soberanía por parte de los estados hacia un ente superior, de carácter continental. Además, la cooperación transfronteriza tiene en buena medida una connotación interesante por ser parte de la esencia de la Unión Europea, por fomentar el trabajo compartido entre autoridades de ambos lados de una frontera. Al unir los dos elementos, emerge una realidad: la cooperación transfronteriza como política imprescindible para la cohesión del territorio europeo.

La tesis tiene como una de sus voluntades medir y entender los procesos e instrumentos de cooperación transfronteriza en el que toman parte las regiones y las ciudades europeas. Para ello, se realizan dos análisis, con una metodología mixta de investigación, una más cuantitativa y otra cualitativa. Por un lado, los proyectos resultantes de los fondos INTERREG, por ser estos el mayor instrumento financiero para poder impulsar acciones compartidas entre diferentes actores territoriales. Y por otro, la acción impulsada por las regiones y ciudades más allá de INTERREG, poniendo especial énfasis en la constitución de instrumentos o estructuras de cooperación, como eurorregiones o eurociudades. Otra vez emerge en parte la lógica *top-down*, para el primer caso, y la *bottom-up*, para el segundo de los supuestos. Estos dos enfoques a la cooperación transfronteriza completan en buena medida la cooperación transfronteriza *formal*, ya que requiere de acuerdos entre las autoridades competentes para poder impulsarse y llegar a resultados. En contraposición a ella, la cooperación *informal* no requiere acuerdos de cooperación, y se realiza al margen de los instrumentos o formalismos establecidos, ya sea por las instituciones europeas o las que las propias autoridades territoriales.

Hay más iniciativas de cooperación transfronteriza al margen de estos dos supuestos, pero estos elementos representan en buena medida una parte muy mayoritaria de la cooperación realizada en la Unión Europea. Para ello, se ha realizado el análisis de los proyectos INTERREG-A durante la última programación finalizada, 2007-2013, en las fronteras España-Francia, España-Portugal, Alemania-Polonia y Austria-Italia. En segundo lugar, la acción transfronteriza en las áreas urbanas fronterizas de la península Ibérica, para analizar las iniciativas al nivel urbano, y por otro, la acción transfronteriza impulsada por la Generalitat de Catalunya como ejemplo de región en el conjunto europeo.

Podemos, en este punto, empezar el capítulo de resultados, dividido en tres partes para responder a la estructura anteriormente expuesta.

## **5.1 INTERREG-A 2007-2013 (IV). Una iniciativa europea para el fomento de la cooperación transfronteriza**

En este apartado se incluyen sendos análisis realizados en cada una de las fronteras analizadas con la metodología expuesta en el apartado correspondiente, utilizando los datos de INTERREG.

### **5.1.1 Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras Ibéricas: análisis comparativo a partir de Interreg IV-A<sup>16</sup>**

Hemos visto en el apartado de área de estudio la descripción geográfica de las dos fronteras españolas con Francia y Andorra, por un lado, y Portugal por otro. Dos realidades geográficas con elementos en común y otros diferentes. En ambos casos la geografía es un elemento fundamental para entender cómo funciona el territorio y, por tanto, también las relaciones transfronterizas. Dos espacios fuertemente rurales, con mayoría de áreas con despoblación excepto en ambos extremos: en la *raya húmeda*, ya sea en la parte gallega como en la onubense, y en los Pirineos marítimos, ya sea en el Cantábrico como en el Mediterráneo. Las dinámicas urbanas transfronterizas se han concentrado básicamente en estos espacios de los extremos de ambas fronteras, como se tratará en el capítulo 5.2. Pero ello no ha significado que el resto de territorio no haya apoyado e impulsado proyectos o estructuras de cooperación.

La cooperación territorial en las fronteras ibéricas se ha consolidado con el paso de los años a diversos niveles, y con una gran variedad de actores. La cooperación puede establecerse de diversas formas, ya sea con una estructura jurídica, o acuerdos puntuales para aprobar proyectos concretos. Así mismo puede tener como objetivo algunas temáticas concretas, como las infraestructuras compartidas o la gestión del medio ambiente, entre otras.

En ambos lados de las fronteras se han impulsado estructuras de cooperación, en especial después de la entrada de España y Portugal en la Unión Europea en el año 1986. Se han constituido diferentes estructuras a lo largo de ambas fronteras, algunas formales y otras no, si bien en ambos casos el proceso ha mostrado un elevado dinamismo. Según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (tabla 18), a fecha octubre del 2016, se habían constituido 69 convenios de cooperación entre las dos fronteras, algunos de ellos renovaciones de otros más antiguos. No hay datos más actualizados, pero por diferentes indagaciones parece que no se ha alterado, al menos no demasiado.

---

<sup>16</sup> Los resultados de este apartado son los publicados en el artículo: Martín-Uceda, J., & Castañer Vivas, M. (2018). “Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: análisis comparativo a partir de Interreg IV-A”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 78, 154–179

Tabla 18: Convenios de cooperación transfronteriza de entidades españolas al amparo del convenio marco europeo hasta 2017.

	Entre entidades locales	Entre entidades regionales	Mixtos	Regionales participados por más de una CCAA	TOTALES
<b>España-Francia</b>	14	9	13	3	39
<b>España-Portugal</b>	15	14	1	-	30
<b>TOTAL</b>	29	23	14	3	69

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>17</sup>.

Los firmantes de estos acuerdos pueden ser actores de diferentes niveles locales y regionales, suscritos con otros de su contraparte al otro lado de la frontera. Algunos de estos acuerdos han dado como resultado la constitución de estructuras de cooperación, como las Comunidades de Trabajo, que establecen un marco general de colaboración. Por ejemplo, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos es la más antigua, creada en el 1983. También cabe destacar los numerosos acuerdos entre entidades locales, reflejo de la necesidad e interés de una cooperación a nivel local, que son los mayoritarios en ambos casos. Este hecho coincide con algunos resultados que se tratarán a continuación, en los que los actores locales tienen un papel destacado respecto a otros, como las regiones, sobre todo, cuando se trata de liderar proyectos.

Algunos de los acuerdos y estructuras de cooperación han avanzado hasta crear una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), el marco legal aprobado por la Unión Europea para facilitar la cooperación territorial. En este caso, los datos del Ministerio recogen que se habían constituido 17 AECT en las dos fronteras, y 4 más están en tramitación a fecha del 2016.

Otro elemento, más allá de la geografía física y antrópica que explicará en buena medida los resultados, es la asimetría institucional y política entre ambos lados de la frontera. La más desarrollada descentralización de España frente a dos estados altamente centralizados permite una mayor capacidad de sus agentes territoriales de actuar en los proyectos, en especial en el momento de liderarlos. Si bien, no de participación general ya que en algunos casos otros territorios son capaces de participar en un mayor número de proyectos que el lado español.

La investigación, tal y como se ha apuntado en apartados anteriores, se estructura a partir de los proyectos INTERREG para el periodo 2007-2013. El análisis se desarrolla a partir de las tablas de datos creadas y explicadas en la metodología.

### 5.1.1.1 *Los proyectos de cooperación transfronteriza y sus tipologías*

En lo referente a los proyectos, el estudio tiene en cuenta la tipología de los mismos y los actores que actúan como jefe de fila o líder. Hay que destacar el papel de jefe de fila al que se

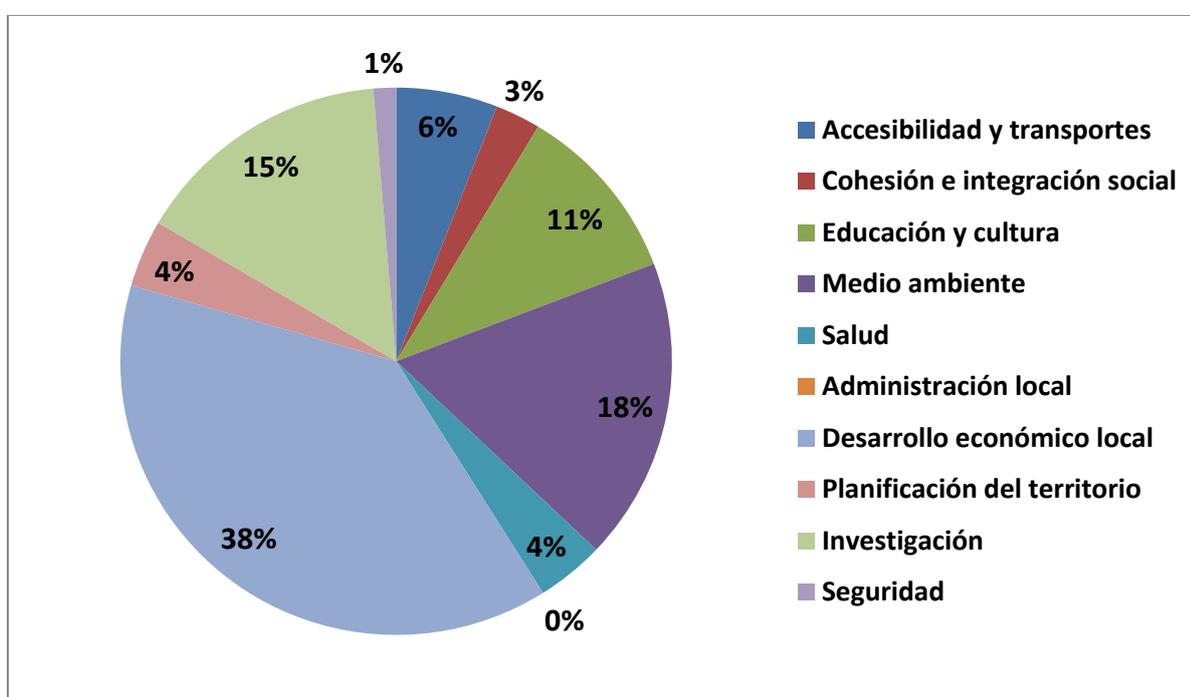
<sup>17</sup> La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Gobierno de España. (08/05/2017).

[http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu\\_Coop\\_TransfrCooperacion/Coop\\_Transfronteriza/parrafo/00/text\\_es\\_files/2013\\_04\\_Informe-\\_web\\_cooperacion\\_transfronterizax.pdf](http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/Coop_Transfronteriza/parrafo/00/text_es_files/2013_04_Informe-_web_cooperacion_transfronterizax.pdf)

le valora su rol cualitativo, ya que ostenta mayores responsabilidades administrativas en la redacción, organización y gestión del proyecto. Cada uno de estos proyectos tiene su jefe de fila, y al menos otro actor del otro país.

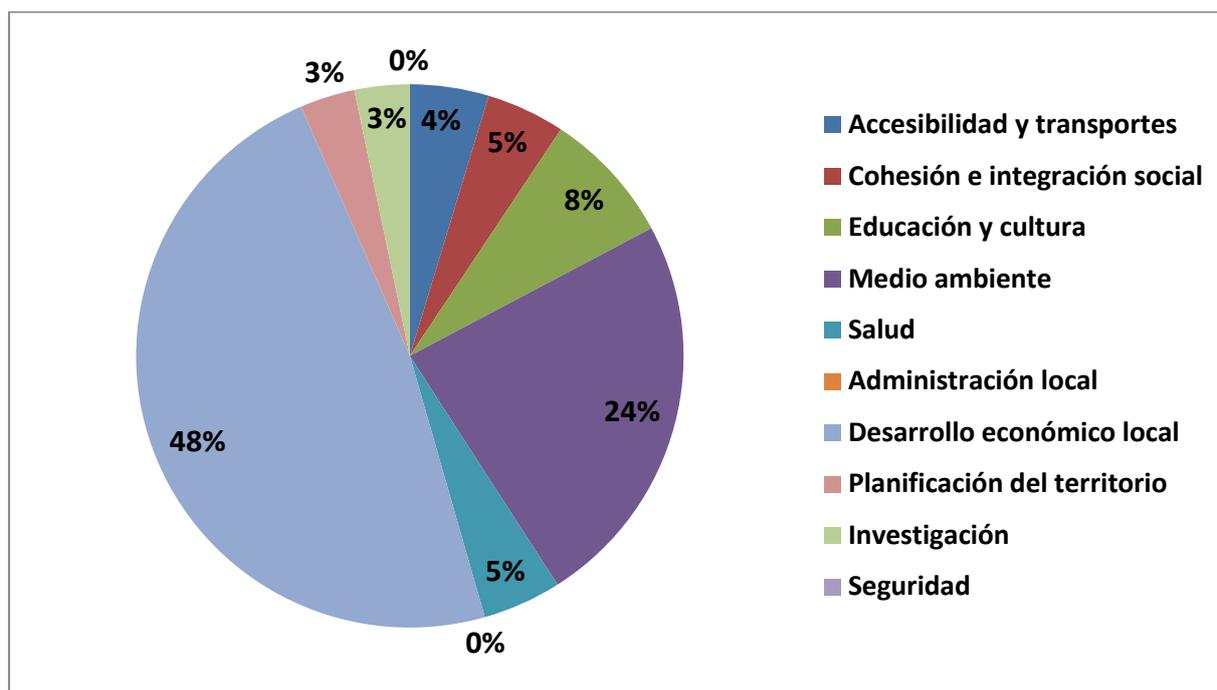
El primer elemento a tener en cuenta es el número de proyectos para cada ámbito territorial. En el caso de la frontera hispano-francesa suman un total de 151 proyectos, mientras que para el caso hispano-luso son 215. Los proyectos tienen diferentes tipologías, y para este análisis se han diferenciado diez: desarrollo económico local, medio ambiente, investigación, cultura y educación, accesibilidad y transporte, ordenación del territorio, salud; cohesión e integración social, administración local y finalmente, seguridad. Los resultados presentan en ambas fronteras similares resultados.

Figura 20: Gráficos de proyectos y sus tipologías en la frontera hispano-francesa.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV

Figura 21: Gráficos de proyectos y sus tipologías en la frontera hispano-portuguesa.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV

Como se observa en las figuras previas (20 y 21), la tipología de desarrollo económico local es la principal de las categorías en ambas fronteras, si bien para el caso hispano-luso prácticamente representan la mitad de todos los proyectos, para la frontera hispano-francesa no llega al 40%. En este apartado destacan proyectos en ámbitos como la mejora de la competitividad, apoyo a pymes, fomento del turismo o de las actividades tradicionales, entre otros. En segundo lugar, también coincide el medio ambiente como categoría en ambas fronteras, aunque es algo más elevado en la frontera hispano-francesa. Aquí destacan proyectos de carácter transversal, que abarcan grandes territorios de los Pirineos, como los proyectos UNCI'PLUS y DYNAFOREST para la gestión de las masas forestales pirenaicas. Por lo que a la tercera posición se refiere, en este caso sí hay diferencias. Para la frontera francesa, los proyectos relacionados con la investigación suponen un 15% del total. En este caso destacan los proyectos impulsados por centros especializados y de investigación y las universidades, situadas en su mayoría en grandes ciudades, como Barcelona, Toulouse o San Sebastián. En cambio, para el caso de la frontera portuguesa, el tercer lugar lo ocupan proyectos relacionados con la cultura, donde se encuentran proyectos destinados a la gestión del patrimonio cultural e histórico, apoyo a actividades culturales o educativas, entre otros. El resto de las categorías suman menos de un 10%, a excepción de cultura y educación en la frontera francesa. La poca cantidad de proyectos en las categorías restantes no supone que sean menos relevantes, ya que en algunos casos destacan proyectos de gran interés para el territorio, como es el caso de ciertas infraestructuras o el Hospital Transfronterizo de la Cerdanya, primero de estas características en Europa.

Las dos siguientes tablas (19 y 20) muestran la repartición de los proyectos, el número de cada uno de ellos según la tipología, la cantidad de financiación aportada por el fondo

INTERREG, y el porcentaje de financiación que recibe cada categoría. El financiamiento europeo supone un 75% del total del coste de cada uno de los proyectos.

Tabla 19: Tipologías de proyectos y financiación en la frontera hispano-francesa.

Tipología	Número	Financiación	Porcentaje
<b>Desarrollo económico local</b>	58	51.985.076,05 €	31,91
<b>Medio ambiente</b>	27	23.209.732,91 €	14,25
<b>Accesibilidad y transporte</b>	9	22.975.813,52 €	14,10
<b>Salud</b>	6	21.584.678,48 €	13,25
<b>Cultura y educación</b>	16	13.059.298,07 €	8,02
<b>Investigación</b>	23	13.112.707,29 €	8,05
<b>Cohesión e integración social</b>	4	10.462.537,14 €	6,42
<b>Ordenación del territorio</b>	6	5.614.036,28 €	3,45
<b>Seguridad</b>	2	896.118,47 €	0,55
<b>TOTAL</b>	<b>151</b>	<b>162.899.998,21 €</b>	<b>100%</b>

Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV.

Tabla 20: Tipologías de proyectos y financiación en la frontera hispano-portuguesa.

Tipología	Número	Financiación	Porcentaje
<b>Accesibilidad y transporte</b>	9	17.409.980,00 €	6,39
<b>Cohesión e integración social</b>	10	10.505.113,00 €	3,85
<b>Cultura y educación</b>	17	16.597.119,00 €	6,09
<b>Desarrollo económico local</b>	106	111.360.564,00 €	40,85
<b>Investigación</b>	6	40.029.732,00 €	14,69
<b>Medio ambiente</b>	50	58.146.781,00 €	21,33
<b>Ordenación del territorio</b>	7	11.363.652,00 €	4,17
<b>Salud</b>	10	7.170.073,00 €	2,63
<b>TOTAL</b>	<b>215</b>	<b>272.583.014,00 €</b>	<b>100%</b>

Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV.

De las dos tablas se observa como hay un cierto equilibrio entre el porcentaje que representa cada categoría, representado mejor en los gráficos, y la proporcionalidad de gasto también de las distintas categorías. Si bien, destacan algunas cifras que permiten contrastar. También estas tablas permiten en parte entender mejor qué supone un proyecto para un territorio, ya que la inyección económica en algunos casos es muy importante. Buen ejemplo es el caso de la salud en la frontera hispano-francesa. Como se ha destacado antes, los proyectos son pocos, pero destacan algunos determinados como el Hospital Transfronterizo de la Cerdanya. Salud solo supone el 8% del número de proyectos, pero en términos monetarios este porcentaje sube a más del 13%, más de 21 millones de euros. Pocos proyectos, pero con una importante financiación, como el caso del Hospital. También en esta frontera hay un ejemplo inverso, como es el caso de la investigación. Significa el 15% de los proyectos, pero al ver la financiación la cifra desciende apenas al 8%.

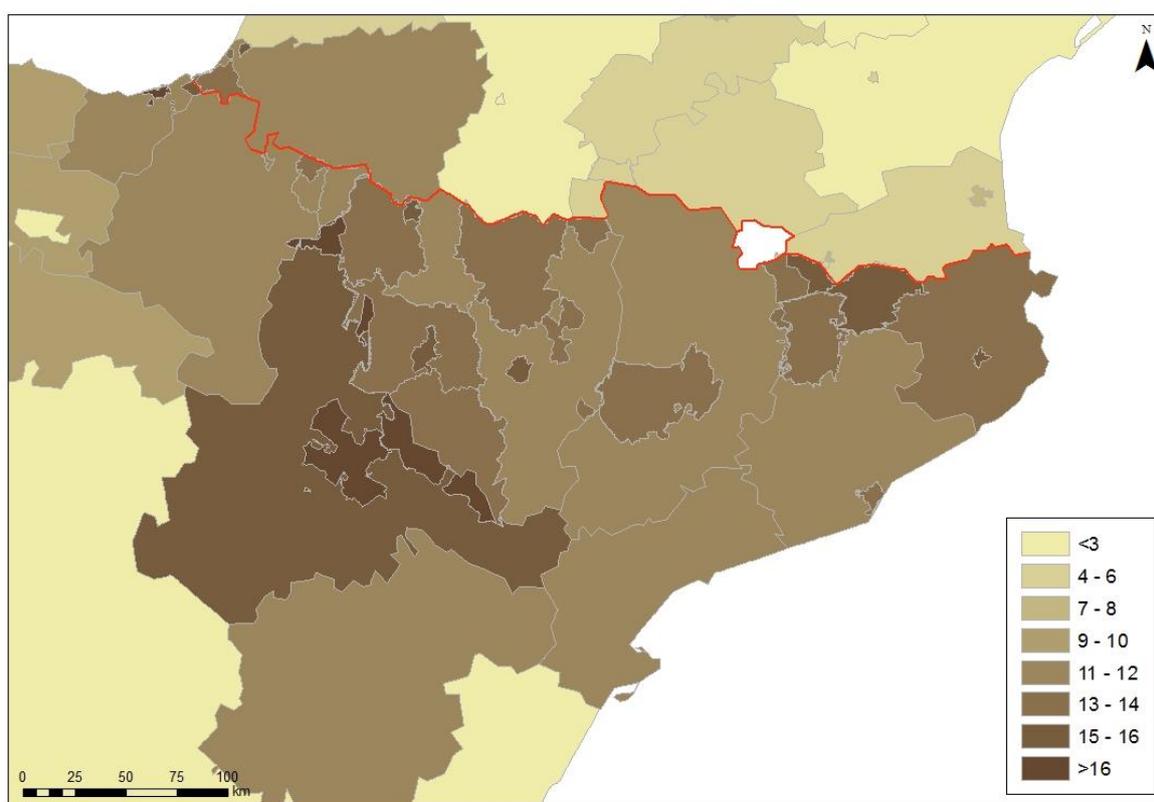
Para el caso hispano-luso el equilibrio es más claro. Si bien la investigación vuelve a destacar, pero, por lo contrario, a la frontera francesa. Supone solo 6 proyectos, el 3%. Pero la cantidad

que recibe esta categoría es casi del 15% del total. Este dato permite entender que hay proyectos con una gran asignación de recursos. Al indagar en la base de datos, destaca el Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología, que supone 30 millones de euros, de los algo más de 40 millones totales dedicados a esta categoría.

### 5.1.1.2 Los jefes de fila de los proyectos

A continuación, mostramos el análisis que se centra en la localización de los actores que lideran los proyectos o jefes de fila, con lo cual se presentan mapas con las densidades de jefes de fila en los territorios de ambos lados de la frontera.

Figura 22: Mapa de líderes de proyectos en la frontera hispano-francesa.



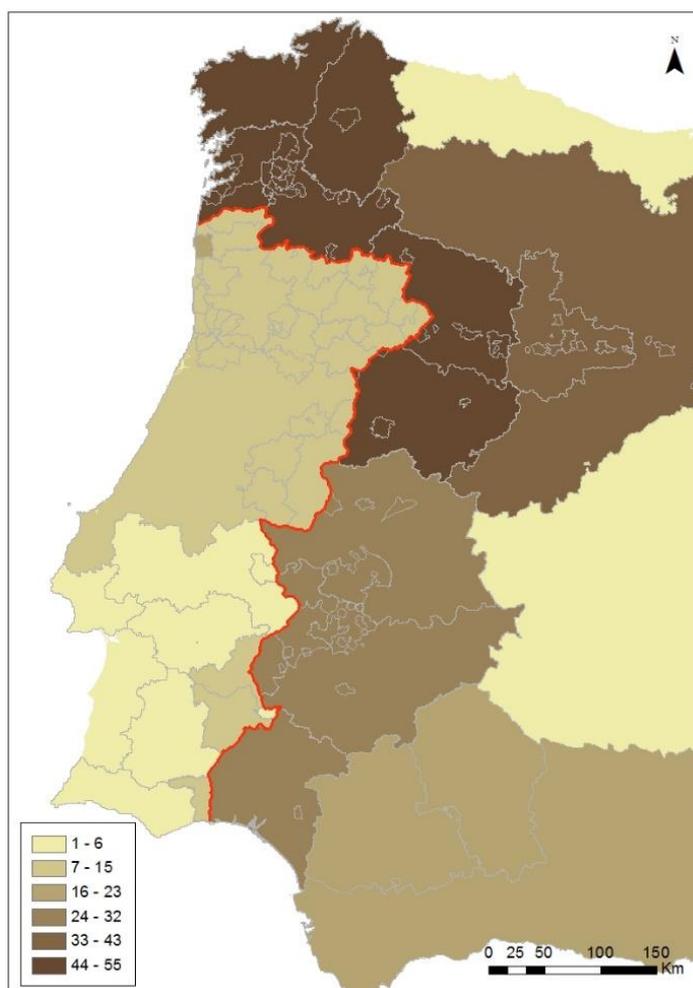
Fuente: POCTEFA. Elaboración propia.

El primer mapa (figura 22), de la frontera hispano-francesa, muestra como la mayoría de los actores que lideran los proyectos se sitúan al sur de la frontera, en el lado español, destacando, por tanto, la capacidad de los actores españoles respecto a los franceses. Esta tendencia es similar en el caso de la frontera hispano-portuguesa (figura 23), ya que los líderes españoles son también mayoría respecto a los portugueses liderando proyectos. En la frontera francesa, un 70% de los proyectos están liderados por actores españoles, mientras que en la frontera lusa la cifra aumenta a prácticamente un 75%.

En términos generales, para la frontera hispano-francesa, Aragón es la comunidad que mayor concentración de proyectos liderados concentra, sumando todos los proyectos a todos los

niveles de actuación, (NUTS II o regional, NUTS III o subregional, local). Destaca el papel de actores en la ciudad de Zaragoza y algunos locales en la provincia de Huesca. Del lado francés, el Departamento de los Pirineos Atlánticos es el que mayor número de proyectos lidera. Cabe resaltar en este análisis el peso del nivel local. Los municipios, comarcas o mancomunidades han asumido una capacidad remarcable de liderar proyectos, especialmente visible Aragón y Catalunya, aunque también la ciudad de San Sebastián. Si en cambio se analiza sólo los actores líderes de nivel NUTS II, el nivel regional, Catalunya es la comunidad que mayor número de proyectos lidera, gracias al papel de diferentes agencias públicas del gobierno autónomo, seguida de Navarra.

Figura 23: Mapa de líderes de proyectos en la frontera hispano-portuguesa.



Fuente: POCTEP. Elaboración propia.

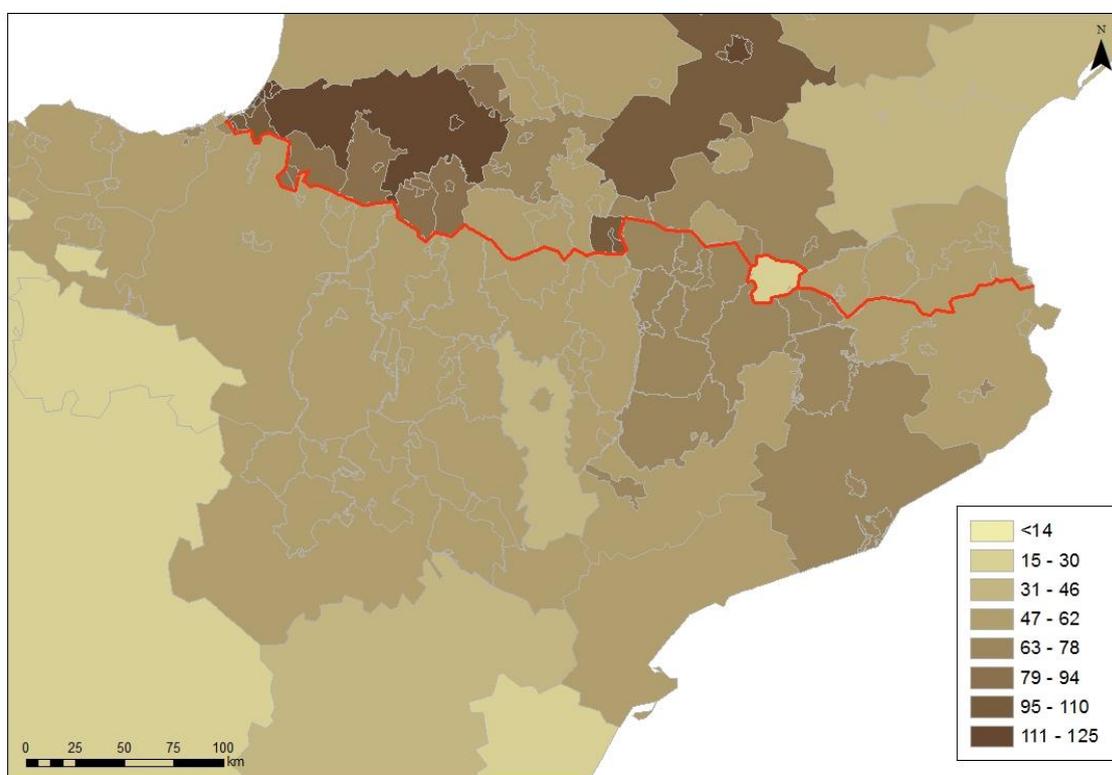
Para el caso portugués, el mapa (figura 23) también refleja una mayoría de líderes españoles, como se ha mencionado con anterioridad. Pero, al contrario que en la frontera francesa, el nivel local tiene un peso muy bajo. Es el nivel regional quién acumula la mayoría de proyectos liderados. Galicia y Castilla y León lideran la mayoría de los proyectos, con 36 y 35 respectivamente, seguidas de lejos por Extremadura y Andalucía con 19 y 17 cada una. En el caso luso, la región Norte lidera 3 proyectos. Si se analiza la naturaleza de los actores jefes de fila, en el caso de los portugueses destacan universidades y centros de investigación, que

corresponden a NUTS III, mientras que para el caso español son las administraciones públicas. Si se analiza el papel de los actores subregionales, para el caso de las provincias, destacan las de Ourense y Salamanca, seguidas de Pontevedra y Zamora. Esto demuestra un mayor dinamismo en la raya norte, en lo que a cooperación transfronteriza se refiere. Coinciden en estos territorios con otras iniciativas de cooperación, como eurorregiones o eurociudades, evidenciando así la concentración de una gran parte de la actividad transfronteriza de la frontera hispano-lusa en este marco geográfico.

### 5.1.1.3 Actores involucrados en los proyectos

En este apartado el análisis se centra en el conjunto de actores que toman parte en los proyectos, sean jefes de fila o no, y dónde se sitúan.

Figura 24: Mapa de distribución de actores en la frontera hispano-francesa.



Fuente: POCTEFA. Elaboración propia.

Para la frontera francesa (figura 24) se observa un cambio respecto al mapa 18 sobre los líderes de proyectos. Si en el primer caso los jefes de fila se situaban mayoritariamente en el lado español, en este otro aspecto del análisis la mayor densidad de actores se sitúa en el lado francés. Destaca el sector centro-occidental francés, desde el departamento de Ariège hasta los Pirineos-Atlánticos, destacando este último y el departamento de Alto Garona, cuyas capitales Pau y Toulouse destacan también como actores. Este espacio muestra la mayor concentración y movilización de actores de todo el Pirineo. Los datos muestran así una alta capacidad de participación de actores agrupados en el nivel departamental, NUTS III. Son

precisamente las universidades de Toulouse y el Consejo Departamental de los Pirénées-Atlantiques dos de los actores que aparecen en más proyectos.

En el caso español, para el nivel NUTS III, provincia, destacan los casos por ejemplo de Zaragoza o Barcelona, debido a la elevada participación de sus universidades a la hora de tomar partido en los proyectos. Pero son los actores regionales los que participan de mayor número de proyectos, y no el nivel provincial. Destacan otra vez Navarra y Catalunya, con agencias públicas de sus gobiernos que se repiten en diversos proyectos de diferentes ámbitos, especialmente en temáticas relacionadas con el medio ambiente y la gestión forestal, tal como se ha mostrado en el anteriormente.

Si a la hora de analizar los jefes de fila resaltaba el notable dinamismo de las entidades locales en la frontera franco-española, los resultados para el conjunto de actores de los proyectos, sean o no líderes, refleja una pérdida de peso de los actores locales respecto a las regiones o provincias, que participan en mayor número. Aun así, cabe destacar la participación de actores supralocales como la Agglomération Sud Pays Basque, con 16 participaciones en proyectos, especialmente ligados al desarrollo económico o la gestión de infraestructuras y servicios, como una depuradora o mejoras viarias; o ciertas comarcas en la vertiente española, aunque con muchos menos proyectos, como la Jacetania en Aragón, la Cerdanya o la Vall d'Aran en Catalunya, o la el Bidasoa en el País Vasco. Los actores estrictamente locales destacan el caso de San Sebastián o Toulouse, con una quincena de proyectos cada uno, con proyectos para el desarrollo tecnológico en el caso de la ciudad vasca y de desarrollo económico para la francesa. Los demás actores locales, como Barcelona, Girona o Perpiñán, giran en torno a cinco proyectos cada uno.

Por otro lado, para la frontera con Portugal, al observar el mapa (figura 25), el territorio que acumula una mayor densidad de actores está en la raya norte, entre Pontevedra y el Alto Minho hasta Salamanca. También destaca el Alentejo y la Región de Grande Porto.

En el lado español los actores de nivel regional son los mayoritarios. Destaca Galicia con 99 proyectos. Gran parte de estos son proyectos con un mismo actor, la Xunta de Galicia representada por alguno de sus departamentos. Los proyectos en los que participa mayoritariamente tienen como temática la gestión de los recursos naturales (espacios marítimos, gestión forestal y sostenibilidad energética), el desarrollo económico y tecnológico, ligado especialmente al fomento de las empresas y el turismo, y la cohesión social. Lo mismo sucede el resto de comunidades autónomas, donde los actores de esta escala proceden mayoritariamente del sector público. Por lo referente a las provincias españolas, NUTS III, hay importantes diferencias. Pontevedra y Salamanca son las que tienen mayor número de actores, con 25 y 23 cada una; seguidas de Ourense y Huelva con 16 y 13. El resto de provincias no superan los diez actores. La mayoría de los actores provinciales corresponden a universidades, como la de Salamanca, Vigo o Santiago, o diputaciones y cámaras de comercio y confederaciones de empresarios.

Figura 25: Mapa de distribución de actores en la frontera hispano-portuguesa.



Fuente: POCTEP. Elaboración propia.

Por el contrario, para el caso luso, el estado portugués es el actor que participa en un mayor actor número de proyectos (51), seguido de la comunidad intermunicipal de Alto Minho, de escala de NUTS III. Es precisamente este nivel, el subregional, conjuntamente con el local, donde se acumulan un mayor número de actores con proyectos. Aun así, cabe decir que pocos actores locales participan en más de 3 proyectos. Destaca, como se ha apuntado ya, Alto Minho con 30 actores, seguido de Grande Porto (25) y el Alto Alentejo (21). También Alto Tras os Montes y el resto del Alentejo. Los principales actores son universidades y centros de investigación, especialmente en el caso de Grande Porto, agencias y comunidades de desarrollo, tanto públicos como privados y mancomunidades de municipios. En ambos casos la elevada participación de centros universitarios y de agencias de desarrollo explica que gran parte de los proyectos tienen como objetivo la transferencia de conocimiento para el desarrollo económico, así como la gestión del medio ambiente, las energías renovables o del

patrimonio cultural e histórico. Destacan proyectos como la Red de transferencia de Conocimiento Universidad-Empresa, de la Región Centro-Castilla y León, con participantes como las universidades de Aveiro o Coimbra. Por otro lado, la Universidad de Porto tiene una importante participación en proyectos de diferentes ámbitos, como el Polo de Competitividad en Nanotecnología o los proyectos de gestión y valorización de los recursos marinos.

En último lugar, en referencia al nivel local, cabe mencionar que, aunque suman muchos proyectos en total, 268, la actividad es baja, ya que la gran mayoría de actores de nivel local actúan en un único proyecto. Hay excepciones en ambos lados de la frontera. En la española, el municipio de Cáceres suma 6 proyectos, seguido de Verín con 5 o Ciudad Rodrigo con 4. Para el caso luso, en cambio, algunos actores del nivel municipal suman hasta 10 proyectos, como el caso de Mértola en el Algarve con proyectos entorno a la gestión del río Guadiana y del turismo, o Guarda en la región Centro. También el caso de Viana do Castelo, con 9, destaca en el norte de la frontera. La participación de actores locales portugueses supera en más del doble de los españoles: 76 actores locales españoles frente a 192 portugueses. En ambos lados de la frontera los ayuntamientos son el actor principal, y una mayoría de los proyectos tienen como objetivo el turismo y la gestión del patrimonio, el impulso de la cooperación transfronteriza con otras ciudades, como las eurociudades, la cohesión social y la dinamización económica o el impulso a las energías renovables.

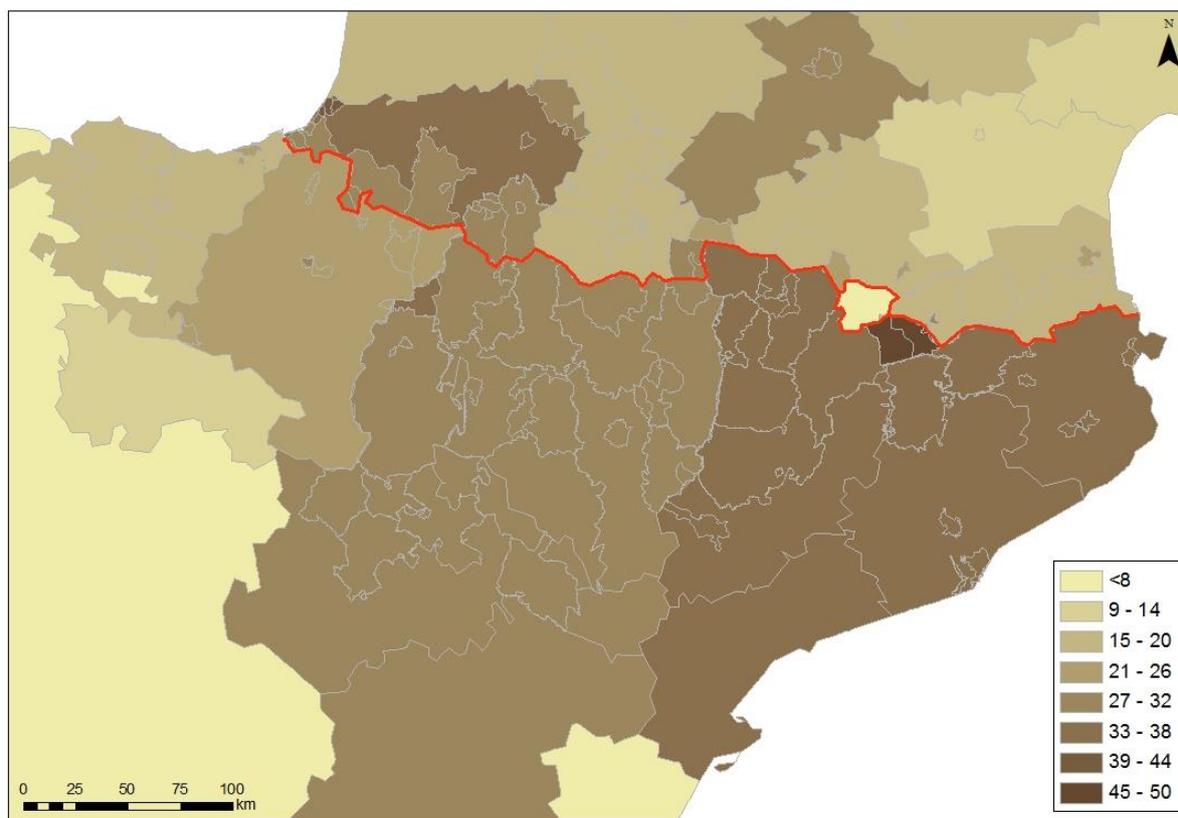
#### **5.1.1.4 Actores participantes y gestión de recursos económicos**

El último elemento de estudio es el referente a la cantidad de dinero gestionado por los actores. Se ha considerado la suma entre el dinero recibido por INTERREG y la aportación de cada actor. Una mayor concentración de fondos económicos no supone directamente mayor desarrollo económico local, si bien puede significar una mayor capacidad de movilización para conseguir recursos que deberían significar un impacto positivo en el territorio.

En ambos casos la mayor concentración de recursos se encuentra en la parte española. Por lo que se refiere a la frontera hispano-francesa (figura 26), el noreste de Catalunya es el territorio de mayor concentración. También el resto de Catalunya y Aragón concentran densidades importantes de recursos gestionados. En el lado francés, en cambio, es la vertiente atlántica la que concentra una mayor cantidad de recursos económicos, en especial el departamento de Pyrénées-Atlantiques. Coincide por tanto en su mayoría con la movilización de los actores, vistos en los mapas anteriores (figuras 24 y 25). El caso catalán destaca otra vez la comarca de la Cerdanya, como se observa en la figura 20, un espacio con una cooperación transfronteriza consolidada a lo largo de los años (Berzi 2013), así como en el conjunto del espacio fronterizo catalán (Castañer y Feliu 2012). El proyecto del Hospital Transfronterizo acumula una gran cantidad de recursos, pero también destacan otros proyectos donde diferentes actores de la comarca participan, como el Matadero Transfronterizo. Para el conjunto de Catalunya cabe decir otra vez que la gran capacidad de movilización de la Generalitat y sus diversos departamentos explican esta elevada cantidad de recursos gestionados. Y para el caso de Aragón, actores oscenses y la Universidad de Zaragoza captan

la mayor parte de los recursos gestionados por los actores aragoneses. Para el caso francés, coincide también la relación entre mayor número de actores y financiación.

Figura 26: Mapa de distribución de los fondos en la frontera hispano-francesa entre actores.

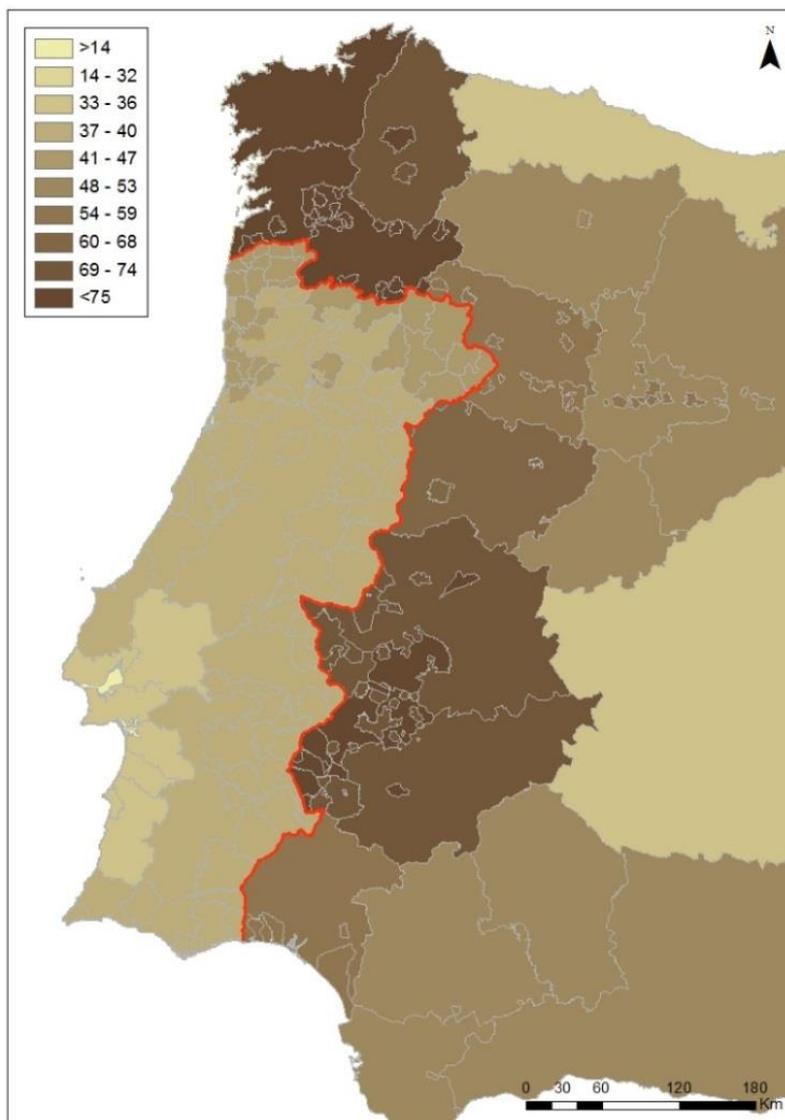


Fuente: POCTEFA. Elaboración propia.

Este hecho sitúa el departamento de los Pyrénées-Atlantiques como el territorio que gestiona una mayor cantidad de recursos, destacando como actor la Agglomération Sud Pays Basque, que también era uno de los actores más activos de toda la vertiente francesa de la frontera. También el caso de Toulouse y su universidad hace que el departamento de Haute-Garonne gestione una cantidad considerable en el conjunto del territorio francés.

Cabe destacar que coinciden las diferentes variables en un hecho: los espacios más urbanos, con mayor dinamismo demográfico, ya sean la aglomeración urbana del País Vasco Francés, el espacio catalán transfronterizo con ciudades como Girona, Figueres o Puigcerdà, y las grandes ciudades del conjunto de la frontera como Zaragoza o Toulouse. La descripción inicial de la frontera, dónde ya se ponía de relieve la dualidad entre el espacio central, montañoso y poco dinámico, y los límites en cada vertiente, mucho más urbanos y dinámicos social y económicamente.

Figura 27: Mapa de distribución de los fondos en la frontera hispano-portuguesa.



Fuente: POCTEP. Elaboración propia.

Para el caso de la frontera hispano-portuguesa, el proceso es similar al que se produce en la frontera hispano-francesa. Los actores españoles son los que reciben y gestionan una mayor cantidad de recursos económicos. En concreto, las regiones de Galicia y Extremadura son las que gestionan una mayor cantidad de dinero, ya sea por lo que respecta propiamente al nivel de NUTS II como con la suma del resto de niveles administrativos. Al observar el mapa (figura 27), se puede observar cómo es especialmente visible el papel de los espacios urbanos, como Cáceres o Badajoz, que son los que acumulan una mayor cantidad de recursos financieros. Aún con ello, la provincia de Salamanca es la que más dinero gestiona de todo el nivel de NUTS III en el conjunto de la frontera. Le siguen Badajoz, Cáceres, Pontevedra y Ourense respectivamente. En el lado luso, cabe destacar algunos aspectos. Por un lado, el nivel de estado es el que gestiona una mayor cantidad de fondos seguido del nivel local. Y por otro, el nivel de NUTS II es el que gestiona una menor cantidad, al contrario de lo que sucede en el lado español. La mayor densidad de recursos se gestiona en el norte del estado portugués, en

Alto Minho, Gran de Porto y Alto Trás-os-Montes. Este hecho coincide con la densidad de actores y jefes de fila para el caso de Portugal. La localización de los fondos está en los espacios más próximos a la frontera con Galicia, por tanto, la zona más urbana de toda la *raya*. Este hecho coincide con la introducción al área de estudio, en la que se mencionaba el dinamismo de estos espacios, más urbanos y poblados que el resto del conjunto de la frontera

#### 5.1.1.5 Interpretación

Finalizado el análisis de datos, es necesario recoger algunas conclusiones para resumir los resultados y abrir nuevas vías de investigación.

Un primer elemento a destacar es la consolidación de los espacios de cooperación en ambas fronteras ibéricas. No solo por el número de proyectos realizados a partir de los fondos INTERREG, sino también por el progresivo aumento de las estructuras de cooperación. Buen ejemplo de ello es que hay al menos 4 nuevas propuestas de AECT, para facilitar la cooperación entre los agentes de ambos lados de la frontera, cosa que implicaría llegar a las 73 estructuras de cooperación. Estas estructuras demuestran, en primer lugar, como los actores regionales y locales, que habían tenido un papel secundario en las relaciones transfronterizas, a lo largo de los años después del cambio de significado de las fronteras, transforman su rol y empiezan a tomar parte en este proceso. Se refuerza su capacidad para emerger como actores conjuntamente al estado central.

La metodología de análisis permite analizar los proyectos INTERREG con diversas variables. El primer elemento es la temática y tipología de proyectos impulsados. Los proyectos para la mejora del desarrollo económico son los principales en ambas realidades, ya sean para el fomento del turismo, la capacitación tecnológica o soporte a pymes. Por otro lado, la gestión del medio ambiente se sitúa en segundo lugar en ambas fronteras, y destacan la gestión de recursos forestales y fluviales, o de riesgos ambientales e impulso a las energías renovables y sostenibilidad energética. Estas dos categorías suman el 72% de los proyectos en el caso hispano-luso, y el 57% en la frontera hispano-francesa. Los proyectos se alinean con los ejes prioritarios establecidos por la Unión Europea para la cooperación transfronteriza y desarrollo regional, en la misma línea que los objetivos marco europeos instaurados a raíz de documentos como la Estrategia de Lisboa.

El desarrollo económico es la temática principal de la mayoría de los proyectos aprobados e impulsados en ambas realidades fronterizas. Este hecho supone la constatación que los espacios fronterizos tienen, en la mayoría de los casos, todavía dificultades para impulsar estrategias económicas que permitan el crecimiento económico sostenible en el tiempo, al mismo tiempo que este tenga un impacto positivo en las estructuras socioeconómicas del territorio local. El impacto de la frontera como límite ha marcado estos territorios situándolos en la periferia del estado, y solo a partir de los últimos decenios se ha trabajado para cambiar esta situación. Sin duda la entrada de España y Portugal en la Unión Europea, después del cambio político por la transición democrática, en ambos estados supone el mayor punto de inflexión.

Otra variable relacionada con los proyectos son los jefes de fila o líderes es la constatación del claro liderazgo de las entidades españolas por encima de las portuguesas y francesas. Ello reafirma algunas conclusiones de otros estudios sobre INTERREG (Feliu et al. 2013), dónde se afirma que el nivel de descentralización en el caso francés no facilita que sus agentes puedan tomar la iniciativa como el caso de los españoles, en especial en el nivel regional, de NUTS II, con mayor capacidad administrativa para el caso de las comunidades autónomas. La misma conclusión se obtiene para el caso de la frontera hispano-lusa, donde también los actores españoles son mayoritarios al liderar proyectos, destacando el nivel regional. Los próximos análisis se realizarán en otros modelos de organización política, como los estados federados, para el caso de Alemania o Austria.

De los actores, cabe destacar primero el papel de las administraciones públicas como principal actor a la hora de impulsar y participar en los diferentes proyectos. Las diferentes administraciones tienen una actividad mucho mayor que los agentes privados en ambas fronteras. Actores como la Generalitat de Catalunya, la Xunta de Galicia o el Gobierno de Navarra, así como diferentes aglomeraciones urbanas en el lado francés destacan por su alta actividad. Coincide este punto con el análisis anterior. Las diferencias entre la capacidad política y de gestión de los diferentes actores en cada nivel administrativo marcan los desequilibrios entre un lado u otro de la frontera. El nivel regional, NUT II, destaca como actor en el lado español, mientras que el NUT III, en el lado francés y portugués. Las comunidades autónomas españolas son el actor que participa en mayor número de proyectos, mientras que, para el caso francés y luso, el nivel subregional de los departamentos y las comunidades intermunicipales. En estos dos casos, en especial para Portugal, las universidades son los actores que participan en mayor número de proyectos. Para el caso francés, también tienen un papel destacado, aunque también los consejos departamentales toman parte de los proyectos.

Actores como las universidades tienen un papel destacado que cabe analizar. Se han convertido en un actor importante en buena parte de los proyectos en ambas fronteras. Este hecho puede tener explicación en diferentes sentidos. Por un lado, la progresiva orientación de las prioridades de INTERREG, que obliga a los proyectos presentados a dirigir su objetivo a una de dichas orientaciones o ejes prioritarios. Los fondos europeos, y también los INTERREG, en conjunción con las políticas europeas se han dirigido por orden de la Comisión Europea y los estados miembros hacia las políticas de innovación económica, con el consiguiente impulso a la investigación como un elemento transversal en el conjunto de políticas. Por ello, las universidades han tenido que trabajar para transferir conocimiento a la sociedad, para fomentar el desarrollo económico. Ello conlleva extender los contactos con los muy diversos agentes territoriales. Y por otro, la cada vez mayor voluntad de las universidades de fomentar la cooperación internacional, con otros agentes más allá de sus propias fronteras. Hay que mencionar un aspecto: las universidades que emergen como actores se sitúan en las grandes ciudades, como Toulouse, Porto, Barcelona, Zaragoza o Salamanca, lejos por tanto de la frontera. La única excepción es San Sebastián, realmente próxima a la frontera. Supone por tanto un aspecto a reflexionar. Es además difícilmente

cuantificable el impacto real en los espacios fronterizos, en el desarrollo o la cohesión territorial.

Otro elemento de análisis es la financiación y la capacidad de los actores de gestionar recursos financieros procedentes del INTERREG. Igual que sucede con los jefes de fila, los actores españoles en ambas fronteras reciben una mayor cantidad de fondos europeos que los franceses o portugueses. La destinación de los fondos coincide mayoritariamente en los espacios donde hay una mayor densidad de actores participantes de proyectos. Así, para la frontera hispano-francesa, Catalunya y en concreto la Cerdanya son los espacios que mayor cantidad de fondos recibe, conjuntamente con el departamento de Pyrénées-Atlantiques por el papel que tiene como actor la Agglomération Sud Pays Basque. Para el caso de la frontera con Portugal, destacan especialmente Galicia y Extremadura como territorios con una mayor cantidad de fondos. Cualquiera de estas dos regiones recibe mayor cantidad que el conjunto de las comunidades intermunicipales portuguesas o los municipios. Los desequilibrios son mucho mayores en la frontera hispano-lusa que en la hispano-francesa. Los actores españoles gestionan una mayor cantidad de fondos. Aun así, ello no supone que estos fondos supongan un impacto positivo real en el territorio, en especial, en desarrollo local. Este hecho supone un reto importante para los gestores de los fondos, sobre todo a nivel europeo, y para los investigadores. Por ello, será otro de los elementos a proseguir en la presente y futuras investigaciones.

### **5.1.2 La cooperación transfronteriza en la frontera germano-polaca a través del programa INTERREG-A 2007-2013<sup>18</sup>.**

Después de analizar los resultados de las fronteras ibéricas y compararlos, tal y como se menciona en los objetivos, se creyó interesante y útil poder utilizar la metodología de análisis en otras realidades fronterizas europeas. Por un lado, para seguir testando la misma, y por otro, para poder obtener más resultados en otros espacios y así entender mejor los procesos de cooperación transfronteriza y la importancia del lugar en los resultados. Estas comparativas deben permitir obtener información valiosa para los investigadores, pero también para los gestores de proyectos y los políticos y técnicos que diseñan los instrumentos financieros.

La primera de las fronteras fuera de las españolas ha sido entre Polonia y Alemania. Y en concreto, dos de sus tres programas operativos. Así pues, el norte (Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg-Polonia,) y el centro (Brandenburg-Polonia). El programa sur, Sajonia-Polonia, no ha sido factible por la imposibilidad de encontrar los datos que permitieran hacer el análisis.

La realidad e historia más reciente de esta frontera es radicalmente distinta a la de las fronteras españolas. Estas últimas fueron establecidas hace algunos siglos, mientras que la tratada ahora es consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. La historia que hace situar la frontera en el río Oder, es fruto de una gran complejidad y transformación demográfica que ha acentuado la dificultad de relación entre ambos lados de la frontera. A ello hay que añadir una reciente apertura política, con la caída del comunismo, y una aún más reciente incorporación de Polonia a la Unión Europea. Si bien, hay que decir que se desarrollaron algunos programas como el PHARE para la preadhesión desde inicios de los años 1990, hasta la entrada en la Unión en el 2004. Este programa supuso el primer acercamiento de los actores locales y regionales a la cooperación transfronteriza, suponiendo el inicio de un proceso que dura hasta el día de hoy. Un elemento coincidente con las fronteras españolas es la asimetría institucional entre ambos lados. La descentralización del estado federal alemán ante el centralismo del estado polaco nos explicará algunos de los resultados que veremos a continuación.

La realidad muestra una asimetría en diferentes elementos y a diferentes escalas. La frontera divide dos modelos de estado, igual que en las fronteras españolas. El federal, para Alemania, y el descentralizado, para Polonia. La divergencia entre competencias de cada nivel administrativo supone diferentes capacidades de potencial para cada actor, como reflejaron los datos del análisis realizado. La mayor capacidad política y de gestión de los actores regionales alemanes les da un mayor protagonismo en algunos casos, en especial a la hora de liderar proyectos. Pero no solo esta capacidad política no explica los resultados. También hay otros argumentos que explican los resultados, encontrados en especial a partir de entrevistas a gestores y políticos locales. Igualmente, la asimetría se muestra diferente a diversas escalas de análisis.

---

<sup>18</sup> Los resultados de este apartado son los publicados en el artículo: Martín-Uceda, J., Jańczak, J. (2018). “A View of German-Polish Cross-Border Cooperation: an Experience from the 2007–2013 INTERREG Programme”. *Pogranicze. Polish Borderlands Studies*, 6/3, 229-251

Por un lado, Alemania está mucho más desarrollada económicamente que Polonia, lo que se refleja en una proporción de PIB per cápita que era de 5 a 1 en el momento de la investigación. Esto se observa en los recursos disponibles en cada lado de la frontera y en los presupuestos de los actores involucrados en la cooperación transfronteriza, las capacidades humanas y administrativas, etc. Por otro lado, esas diferencias se invierten a nivel local y varían entre los distintos países. Las regiones orientales de Alemania se encuentran entre las menos desarrolladas del estado, con altos niveles de despoblación y depresión económica que requieren transferencias federales de recursos financieros. El lado polaco de la frontera se ha beneficiado de la transformación y la integración, aprovechando con éxito el proceso de desfronterización en las últimas dos décadas. Además, en la parte norte, Mecklenburg-Vorpommern es la región alemana menos desarrollada, sin centros urbanos fuertes y un acusado proceso de despoblación. La Pomerania Occidental polaca, al contrario, tiene un perfil dinámico, especialmente debido a la ciudad de Szczecin, una metrópoli urbana ubicada directamente en la frontera, que era, antes de 1945, el centro de la actual región dividida de Pomerania, y ha sido, como ciudad portuaria y centro universitario, fuente de crecimiento regional durante los últimos años. Para la parte central de la frontera germanopolaca, con la región de Brandeburgo del lado alemán, y la región de Lubuskie en Polonia la dinámica es otra: la metrópolis principal es Berlín, también con una fuerte influencia en el lado polaco de la frontera. Su importante capacidad de atracción acrecienta el carácter remoto, periférico y rural de esta región en el contexto nacional alemán.

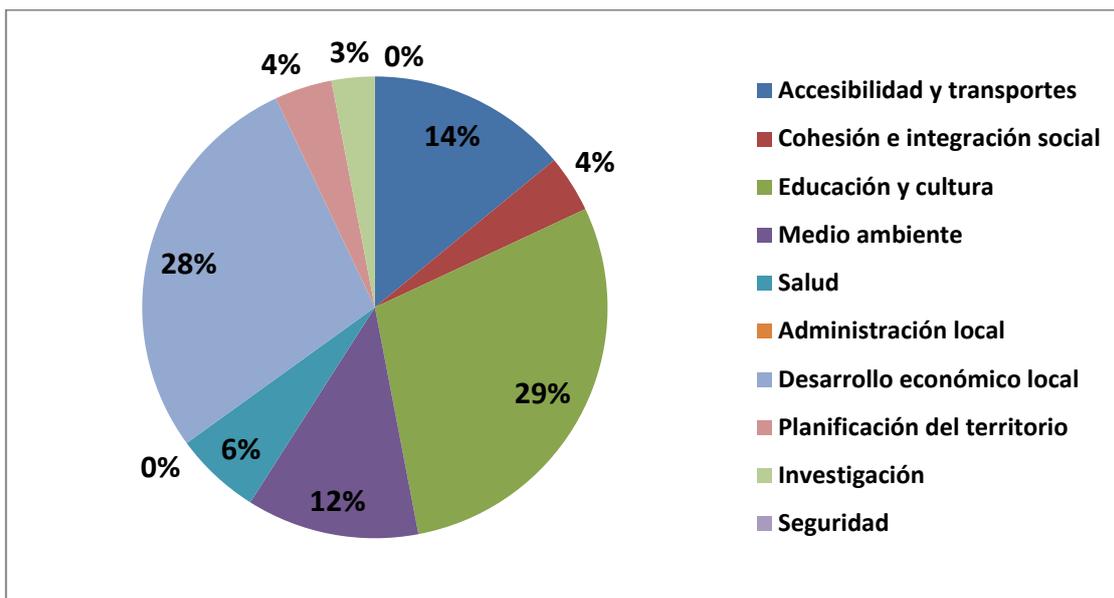
#### ***5.1.2.1 Los proyectos de cooperación transfronteriza y sus tipologías***

Después de haber entendido algunos de los procesos sociopolíticos que influyen en la frontera, se mostraron los principales resultados de la investigación para los dos programas de cooperación analizados, el norte y centro.

Como se puede observar, hay algunas diferencias entre los dos programas (Figuras 24 y 25). La educación y la cultura son el tipo principal en el programa Mecklenburg-Vorpommern / Polonia, mientras que el desarrollo económico local es el principal en el programa Brandenburg / Polonia. El segundo tipo es el desarrollo económico local en el norte y la cohesión y la integración social en el programa central.

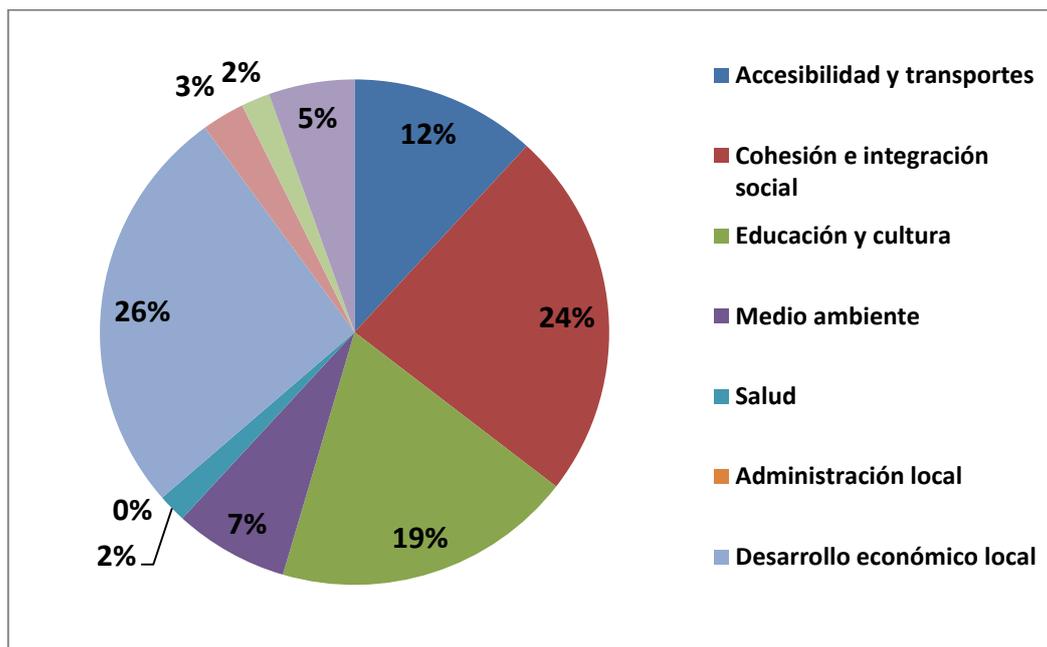
La educación es el tercer tipo más frecuente en el área central, mientras que la accesibilidad es la tercera en el norte. Si los proyectos son reflejo de la realidad del territorio, podemos afirmar que hay problemas comunes a lo largo de la frontera, especialmente los relacionados con la cohesión social, el desarrollo económico y el transporte. Estos problemas son compartidos por todas las fronteras alrededor de Europa. Como resultado de ser un área periférica, con una frontera que actúa como un "muro", la economía y la interrelación social son limitadas y se produce una falta de comunicación con el otro lado de la frontera. Pero el peso de la historia en esta frontera es muy importante, habiendo hoy en día todavía un gran desconocimiento mutuo y falta de conexión en distintos aspectos, más allá de la colaboración pública.

Figura 28: Gráfico de tipología de proyectos en el programa norte.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia.

Figura 29: Gráfico de tipología de proyectos en el programa centro.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia

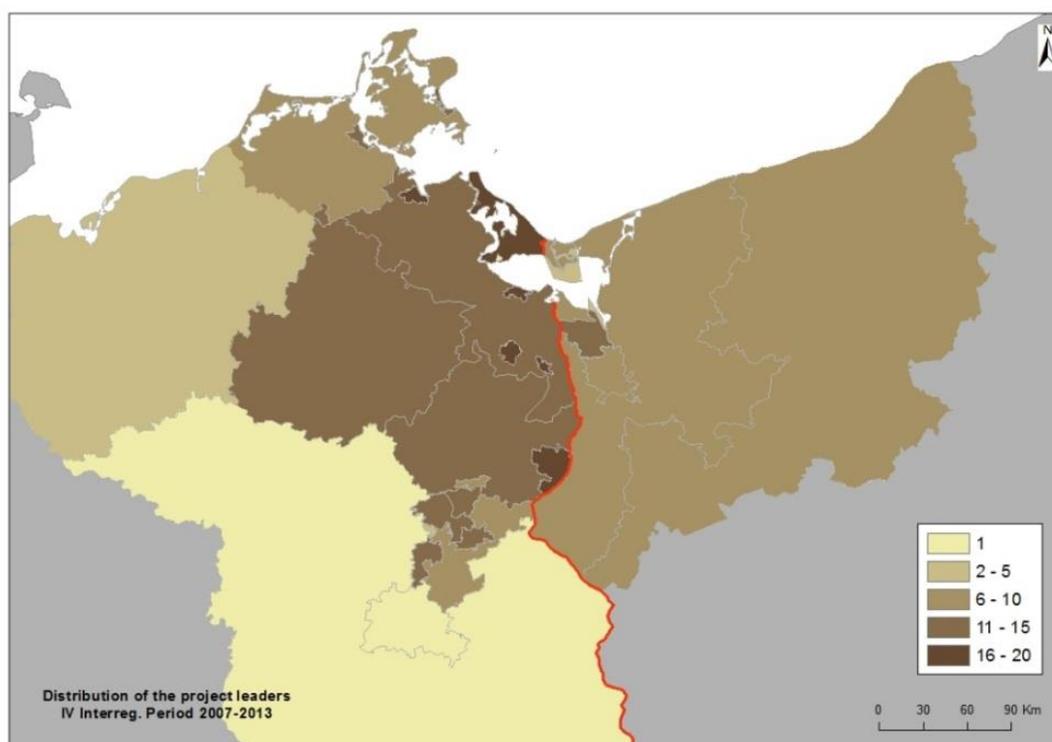
Durante las entrevistas con algunos actores en el área, tanto en el sector público como en el privado, todos están de acuerdo en que los problemas sociales son el mayor desafío en la cooperación fronteriza (entrevistados 5, 6 y 7). Después de décadas de aislamiento, desconexión y desconfianza mutua (entrevistado 7), la cohesión social sigue siendo un desafío. La educación es una buena manera de trabajar en esa dirección (entrevistado 6). Hay

varios ejemplos de proyectos académicos en el área fronteriza. Es difícil avanzar para dejar de darse la espalda, aunque la desconfianza mutua es mucho menor y se ha reducido a lo largo del tiempo: “*los alemanes ya no tienen miedo de dejar el coche cerca de la frontera, ya no se roban como antes*” (K. Wojciechowski entrevistado el 24 de octubre del 2017).

### 5.1.2.2 Los jefes de fila de los proyectos

Los actores alemanes lideran más que los polacos en ambos programas. De los 69 proyectos en el programa norte (figura 30), Mecklenburg-Vorpommern/Polonia, solo 15 están dirigidos por actores polacos; 46, por los alemanes; y 8 por otras estructuras comunes, como la eurorregión Pomerania. La mayoría de los proyectos (42) están dirigidos por socios locales: 29 alemanes, 13 polacos. Los segundos socios principales son los distritos (NUTS III), 14 líderes, 12 alemanes por solo 2 polacos. Finalmente, 5 están liderados por socios regionales, todos alemanes. Hay claramente un desequilibrio en favor de los alemanes. Este dato muestra una capacidad desequilibrada de proyectos líderes a favor de alemanes en la parte norte.

Figura 30: Mapa de líderes de proyectos en la frontera norte germano-polaca.

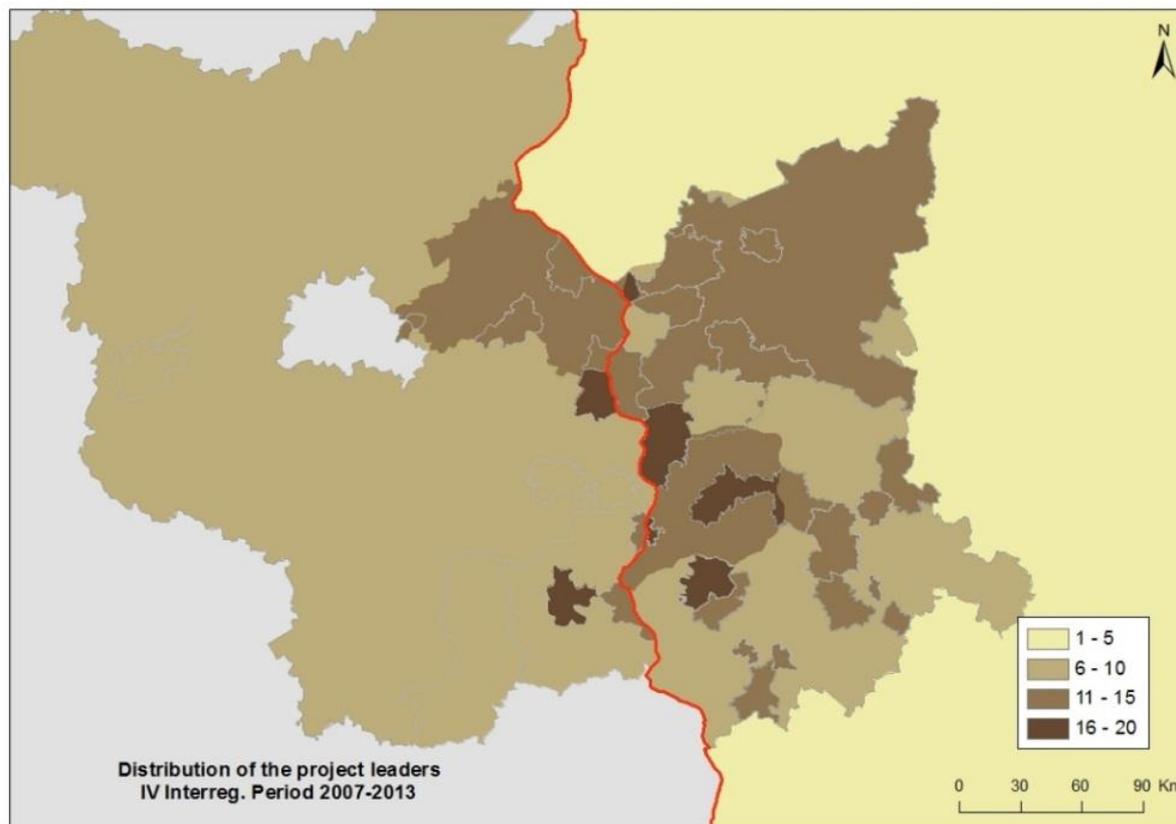


Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia.

Si observamos los resultados para el programa centro (figura 31), Brandenburg/Polonia, en el área central, los resultados son más equilibrados. En la zona central hay 110 proyectos; 63 están liderados por alemanes y 46 por actores polacos, y uno por una eurorregión. También en este programa los actores locales lideran la mayoría de los proyectos, pero hay una diferencia interesante. Mientras que los actores locales polacos lideran 25 proyectos, solo 15 actores locales alemanes lideran proyectos. Y la otra diferencia se refiere al nivel NUTS III, donde

solo hay 1 actor polaco para 29 actores alemanes de distrito. La razón de esta gran diferencia es que Frankfurt-Oder y Cottbus son actores regionales porque son distritos urbanos bajo la estructura administrativa alemana. Como resultado, tienen mucha más autonomía y capacidad financiera que otros actores locales en Alemania y también en comparación con Polonia.

Figura 31: Mapa de líderes de proyectos en la frontera centro germano-polaca.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia

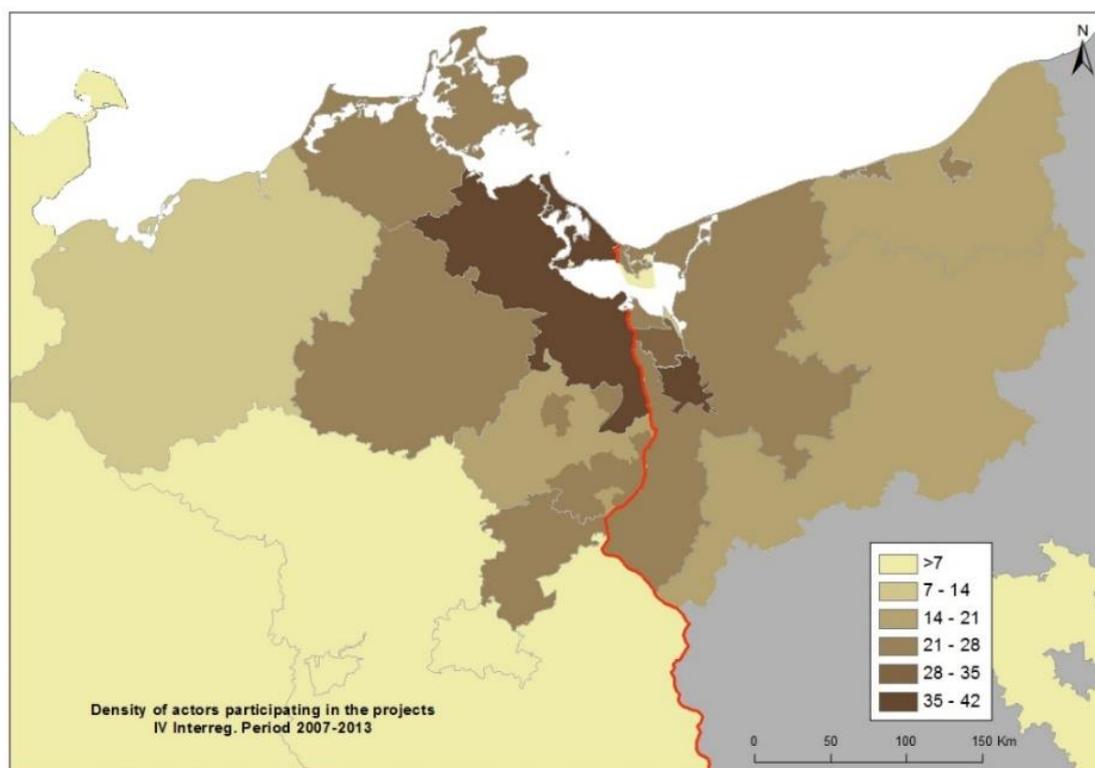
Con estos comentarios, hemos llegado a uno de los principales elementos con los que debe lidiar la cooperación transfronteriza: las diferencias entre los países en cuanto a capacidades administrativas y descentralización política. Se repite aquí la dinámica de las fronteras españolas. Alemania es un país más descentralizado que Polonia, y esta podría ser la razón por la que los actores alemanes lideran más proyectos. En el nivel NUTS III, esta diferencia es evidente. El desequilibrio a favor de los líderes alemanes significa que probablemente tengan más posibilidades y flexibilidad que los actores polacos (entrevistados 5 y 7). Esta explicación sigue la lógica de las asimetrías mencionadas al principio del texto. Sin embargo, se sugirieron interpretaciones adicionales durante el trabajo de campo y entrevistas con los expertos y profesionales locales. La mayoría de ellos apuntaba al desequilibrio en los potenciales. Incluyeron el argumento de que los socios alemanes tienen más capacidades técnicas, estándares más desarrollados y más recursos financieros al iniciar y desarrollar proyectos transfronterizos o, en general tienen más capacidades *“tanto los alemanes como nosotros (polacos) queremos liderar, pero quizá ellos tienen unos estándares de calidad y capacidad mayor”* (R. Siemiński, entrevista el 16 de octubre del 2017), y, por consiguiente,

están más interesados en la creación conjunta de proyectos “*los alemanes tienen mucho interés en cooperar, necesitan a los polacos para desarrollar sus iniciativas*” (K. Wojciechowski, entrevista el 24 de octubre del 2017).

### 5.1.2.3 Distribución de actores en los proyectos transfronterizos en la frontera germano-polaca.

En este apartado se analizan el conjunto de actores que forman parte de los proyectos, sean líderes o no. Los datos recopilados muestran una doble realidad: por un lado, cómo las diferencias administrativas significan desequilibrios si comparamos a los socios en el mismo nivel administrativo; Por otro lado, cómo las áreas urbanas participan en proyectos más que las áreas rurales. Esto es cierto para ambas partes de la frontera.

Figura 32: Mapa de distribución de actores en la frontera norte.

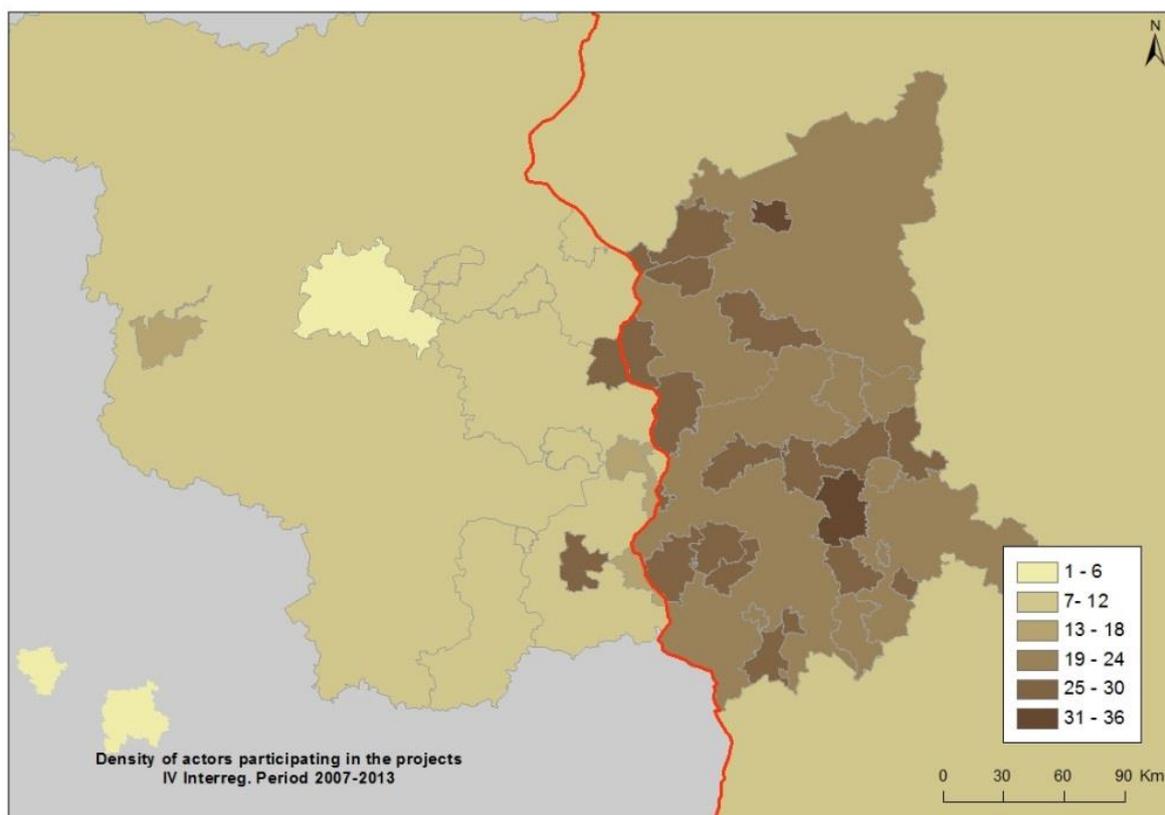


Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia

Los resultados indican que para la parte norte de la frontera (figura 32), la mayoría de los actores son alemanes. En los tres niveles administrativos (local, subregional y regional), los actores alemanes son más activos que los polacos. La principal diferencia aparece cuando tenemos en cuenta el nivel de distrito (NUT III). Encontramos 25 participaciones alemanas de socios NUT III, por solo 16 polacos. Especialmente activo es el distrito de Vorpommern-Greifswald, con 14 participaciones. También a nivel regional (NUT II), encontramos 10 participantes alemanes y 3 polacos.

Analizando los datos específicos, podemos observar cómo los espacios urbanos, los municipios más grandes, los principales actores, pueden participar en los proyectos. Schwedt / Oder, en el lado alemán, es la ciudad principal en el área de la frontera norte y, al mismo tiempo, el actor local que participa en más proyectos. En el lado polaco, Szczecin es el principal actor local. La mayoría de las autoridades locales participan en 1–3 proyectos, pero Schwedt / Oder participa en 7 proyectos y Szczecin participa en 13 proyectos.

Figura 33: Mapa de distribución de actores en la frontera centro.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia

Si trasladamos el análisis al programa central de la frontera, el programa Brandenburg-Polonia (figura 33), los resultados son similares, pero con algunas distinciones. También hay una gran diferencia entre los niveles de NUTS III, entre los distritos alemanes y las subregiones polacas. Hay 47 participaciones por distritos alemanes y solo 9 del lado polaco. Esto tiene una explicación. Las ciudades de Frankfurt-Oder y Cottbus se consideran distritos urbanos, no actores locales (LAU). A nivel local, hay un cambio si lo comparamos con el lado norte de la frontera: los actores locales polacos participan más que los municipios alemanes. Las principales ciudades polacas participan en diferentes proyectos: Zielona Góra en 9, Gorzów Wielkopolski en 8 y Gubin en 7. El resto participa en menos proyectos, normalmente 1 o 2.

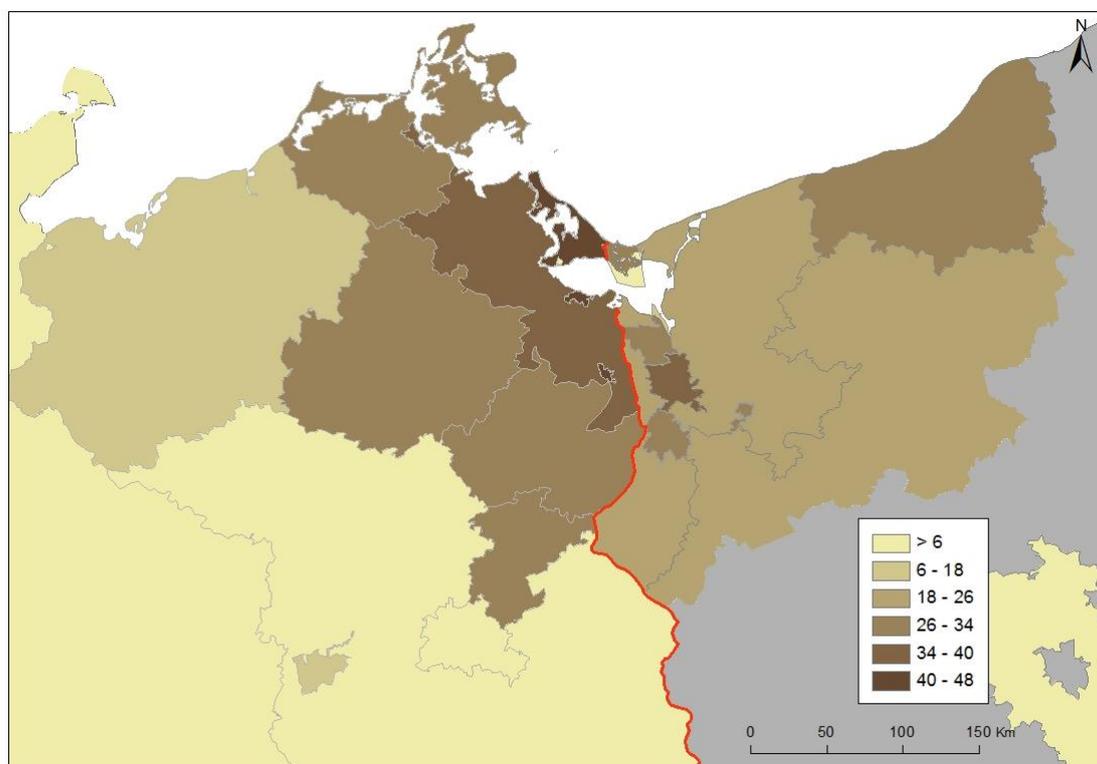
Una vez más, la diferencia entre la participación de las ciudades y la de los municipios rurales son aspectos clave en el análisis. Frankfurt-Oder y Cottbus o Zielona Góra son los mejores

ejemplos de eso. Las zonas rurales probablemente tengan menos capacidad para participar en proyectos. Un elemento geográfico está claramente en juego: esta es un área de frontera rural, con pocos espacios urbanos, como hemos visto en los datos. Solo las áreas transfronterizas urbanas, como Frankfurt-Oder / Słubice, Gubin / Guben o Schwedt / Oder, y las principales ciudades urbanas como Szczecin y Zielona Góra muestran una alta actividad transfronteriza.

#### 5.1.2.5 Actores participantes y gestión de recursos económicos

Ya que el componente principal de análisis es el fondo INTERREG, igual que para las fronteras españolas, analizar la distribución de los fondos es importante.

Figura 34: Mapa de distribución de los fondos en la frontera norte germano-polaca.



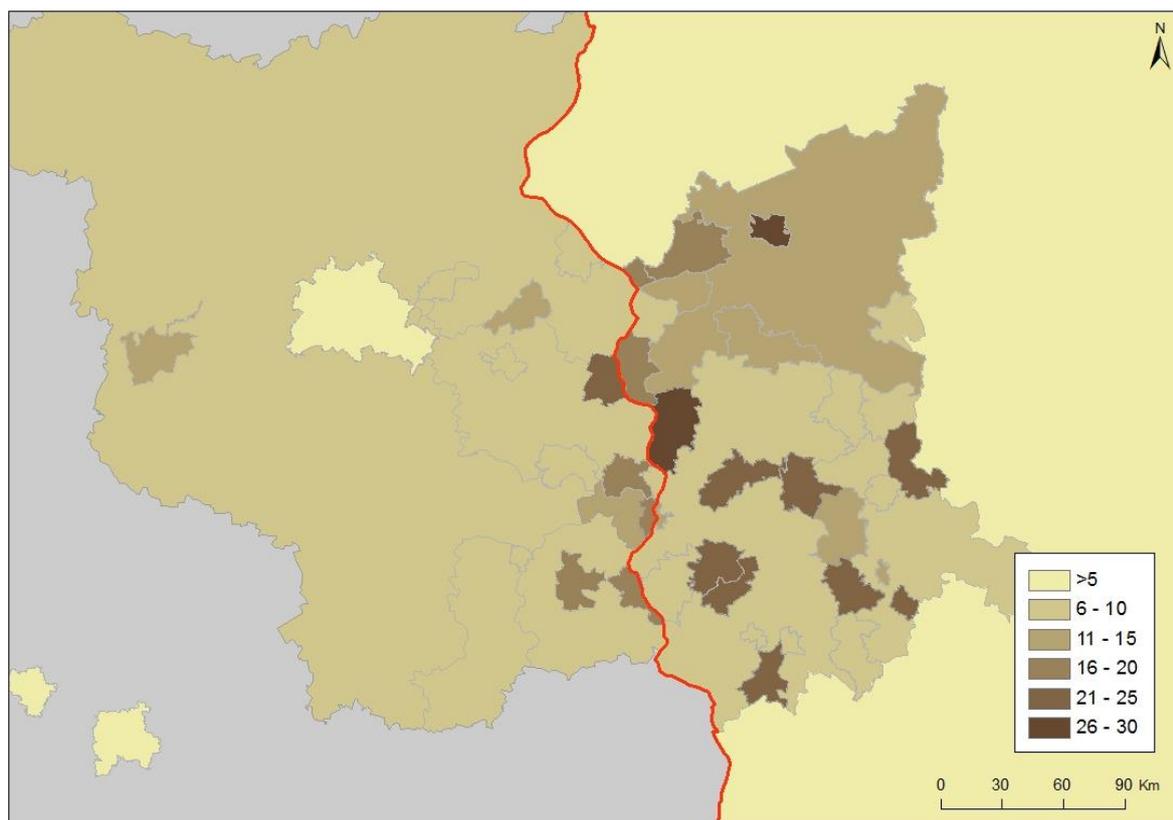
Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia

La mayor participación conlleva una mayor gestión económica, pero es importante volver a remarcar que no significa que esa concentración de fondos suponga un mayor desarrollo económico. Ese aspecto no se puede medir con esta metodología de análisis. Pero sí que la mayor concentración de fondos permite entender tendencias y procesos.

Para la parte norte de la frontera (figura 34), se vuelve a manifestar una realidad: por un lado, como en la parte alemana no hay un dinamismo urbano potente, ninguna ciudad referente que tenga una capacidad importante de actuar como actor en proyectos. Por ello el nivel NUTS III es el que concentra mayor cantidad de fondos. Por el contrario, en el lado polaco, la ciudad de Szczecin emerge comparada con toda la región. Por tanto, otra vez son los espacios urbanos los que tienen también una mayor capacidad de concentrar los recursos económicos. Algo similar

sucede en la parte centro de la frontera (figura 35). Los espacios urbanos destacan aún más claramente. Especialmente en el lado polaco, donde la red urbana es más diversificada, con diferentes ciudades. En el caso alemán, solo Frankfurt Oder y Cottbus en buena medida, y Guben al ser más pequeña, resaltan por encima del resto del territorio. Otra vez aquí el papel de Berlín es importante, ya que resta potencialidad urbana al resto de la región que la rodea, Brandemburgo, especialmente rural.

Figura 35: Mapa de distribución de los fondos en la frontera centro germano-polaca.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia

### **5.1.2.6 Interpretaciones**

El análisis lleva a varias conclusiones e interpretaciones. Primero de todo el contexto geográfico e histórico a la hora de entender y comprender buena parte de los resultados del análisis. En segundo lugar, los tipos de proyectos muestran que las cuestiones sociales son el tema principal en la cooperación entre Polonia y Alemania. Sin embargo, un análisis del contexto territorial revela algunas diferencias. En la sección norte, los proyectos educativos y culturales están ligeramente más presentes que el desarrollo local y económico, que es el tipo principal en la parte central de la frontera. También en el norte, las dos categorías principales cubren casi el 60% de los proyectos, mientras que, en el programa central, hay claramente tres categorías principales. Como se señaló anteriormente, el desarrollo local y económico es primero, seguido por la cohesión y la integración social y luego la educación y la cultura.

Estos resultados pueden significar debilidad en la cohesión social en el área, una situación normal en una zona fronteriza, después de décadas de casi ninguna conexión, “*a día de hoy hemos ganado en confianza mutua, pero todavía hay que seguir trabajando para conocernos mejor*” (K. Dreszer-Smalec, entrevistada el 23 de octubre del 2017). Además, un legado conflictivo, visible en las transferencias de población, dio lugar a una ignorancia mutua, a una falta de conocimiento o familiaridad, que comenzó a cambiar a través de proyectos transfronterizos después de la entrada de Polonia en la Unión Europea.

En tercer lugar, las asimetrías estructurales y las diferencias en los potenciales parecen ser la explicación principal de los resultados. Y algunos aspectos pueden explicar estas asimetrías entre los dos países. Los mapas reflejan bien las diferencias entre los dos países en muchos aspectos, especialmente los socios líderes en proyectos (los alemanes lideran más que los polacos). Este hecho es más evidente en la parte norte de la frontera, pero también es evidente en el área central. La mayor capacidad para liderar en actores alemanes puede explicarse en cierta medida. Por un lado, una mayor capacidad administrativa y recursos financieros significan, como se menciona en el marco teórico, una diferencia de potencial (entrevistados 5 y 7). Después de las entrevistas con expertos y socios de ambos lados, las diferencias también pueden explicarse culturalmente. Los alemanes tienen mayor capacidad técnica, y también pueden estar más interesados en los proyectos. La antigua Alemania Oriental tiene más necesidades de desarrollo económico, por ejemplo, y esto prueba la hipótesis de asimetría estructural.

Cuarto, al tomar en cuenta a todos los socios del proyecto, se pueden hacer comentarios en la misma dirección. Los actores alemanes son más activos en general, pero las diferencias en los niveles administrativos son un elemento interesante para analizar. El nivel NUTS III es el mejor ejemplo de asimetría. Si bien los distritos alemanes son uno de los principales socios del lado alemán, las subregiones polacas casi no tienen participación. Si analizamos el nivel local, hay pocas diferencias. Observamos que los actores polacos participan más que los alemanes en la parte central de la frontera. Frankfurt-Oder y Cottbus se consideran distritos urbanos (NUTS III), pero aparte de estas dos ciudades, hay más ciudades en el lado polaco, lo que las hace más dinámicas que los municipios alemanes.

Finalmente, una de las principales conclusiones es que las áreas urbanas y más dinámicas son más capaces de participar en proyectos. Probablemente tienen más recursos financieros y técnicos, lo que los hace más competitivos que las áreas rurales. Dado que la mayoría de las fronteras europeas son rurales, esto parece ser un elemento a considerar por las autoridades de la Unión Europea.

### **5.1.3 La cooperación transfronteriza en la frontera austro-italiana a través del programa INTERREG-A 2007-2013<sup>19</sup>.**

La última frontera analizada es la compartida entre Austria e Italia. Una frontera, como hemos visto en la descripción de las áreas de estudio, marcada por el relieve los Alpes. Igual que en el caso hispano-francés, una cordillera que dificulta la conexión, si bien históricamente no siempre ha jugado un papel divisor. Es una frontera relativamente reciente, fruto de la Primera Guerra Mundial, cuando el Tirol del sur de los Alpes pasó a formar parte del Reino de Italia. Por ello, la cultura germánica es todavía presente en esta parte de la frontera y ha sido motivo de cooperación, incluso antes de la entrada de Austria en la Unión Europea en 1995.

En lo referente a las asimetrías, esta es seguramente la frontera más simétrica de todas las analizadas. A nivel regional, el PIB es similar en ambos lados de la frontera, pero hacer referencia a las competencias es más complejo. Si bien Austria es un estado federal, con competencias compartidas entre el gobierno nacional y los estados, Italia es un estado unitario, en el cual las regiones tienen poderes legislativos, pero no todos al mismo nivel. Cinco regiones, incluyendo Trentino-Alto Adige y el Friuli-Venezia Giulia, tienen un estatus especial con más poder que el resto de las regiones de Italia, incluso más que los estados austriacos. Las demás regiones italianas tienen las competencias del régimen general, y, por tanto, sí que aumenta la asimetría con sus contrapartes austríacas.

#### ***5.1.3.1 Los proyectos de cooperación transfronteriza y sus tipologías***

Igual que en el resto de fronteras analizadas, el primer elemento a estudiar es la tipología de los proyectos realizados en la frontera austro-italiana con los fondos INTERREG en la cuarta convocatoria, en concreto 148 proyectos.

Tal como muestra el gráfico (figura 36) el desarrollo económico es la principal categoría, como en la gran mayoría de las fronteras. Pero los datos nos muestran una realidad: un mayor equilibrio entre las distintas categorías. La primera no llega al 30%, y el resto se reparte básicamente entre el 5 y el 13 por ciento. Ello significa que la diversidad de proyectos es mayor y, por otro lado, que las necesidades del territorio son también diferentes.

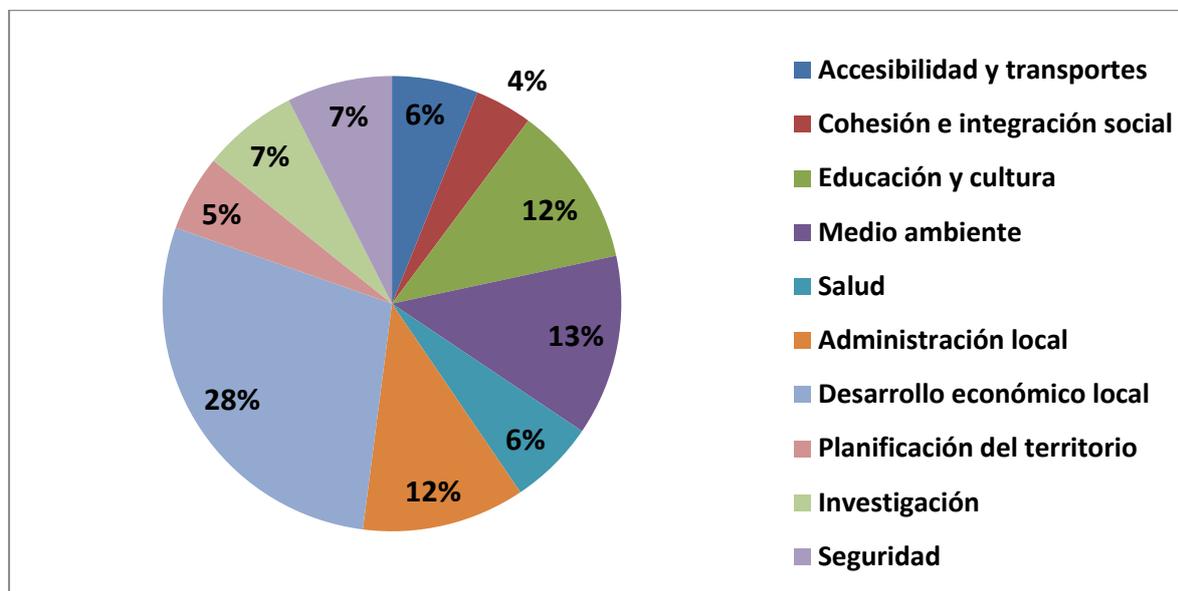
Muestra del mayor nivel de desarrollo económico en esta frontera son algunos de los proyectos. El desarrollo económico local continúa siendo la primera categoría, destacando la creación de productos turísticos relacionados con la montaña o el esquí. En segundo lugar, los proyectos de medio ambiente, con especial interés en la gestión de los riesgos ambientales también vinculados al hecho alpino. Destaca la tercera categoría, quizá la más significativa respecto a las otras fronteras, donde era casi inexistente: administración local. En este apartado encontramos proyectos de cooperación técnica conjunta, de ayuda a la gestión en los

---

<sup>19</sup> Los resultados de este apartado son los publicados en el artículo: Castañer, M., Jaroslaw, J., Martín-Uceda, J. (2018). "Economic Development, (A)symmetries and Local Geopolitics: A New Approach to Studying Cross-Border Cooperation in Europe". *Eurasia Border Review*, 9/1, 67-90

entes locales y de gestión de la información. Por último, a destacar la cuarta categoría, la de educación y cultura, que como en las otras fronteras, el fomento de los intercambios culturales es destacado, y también en este caso, la formación profesional en ámbitos como el turismo, anteriormente mencionado.

Figura 36: Gráfico de tipología de proyectos



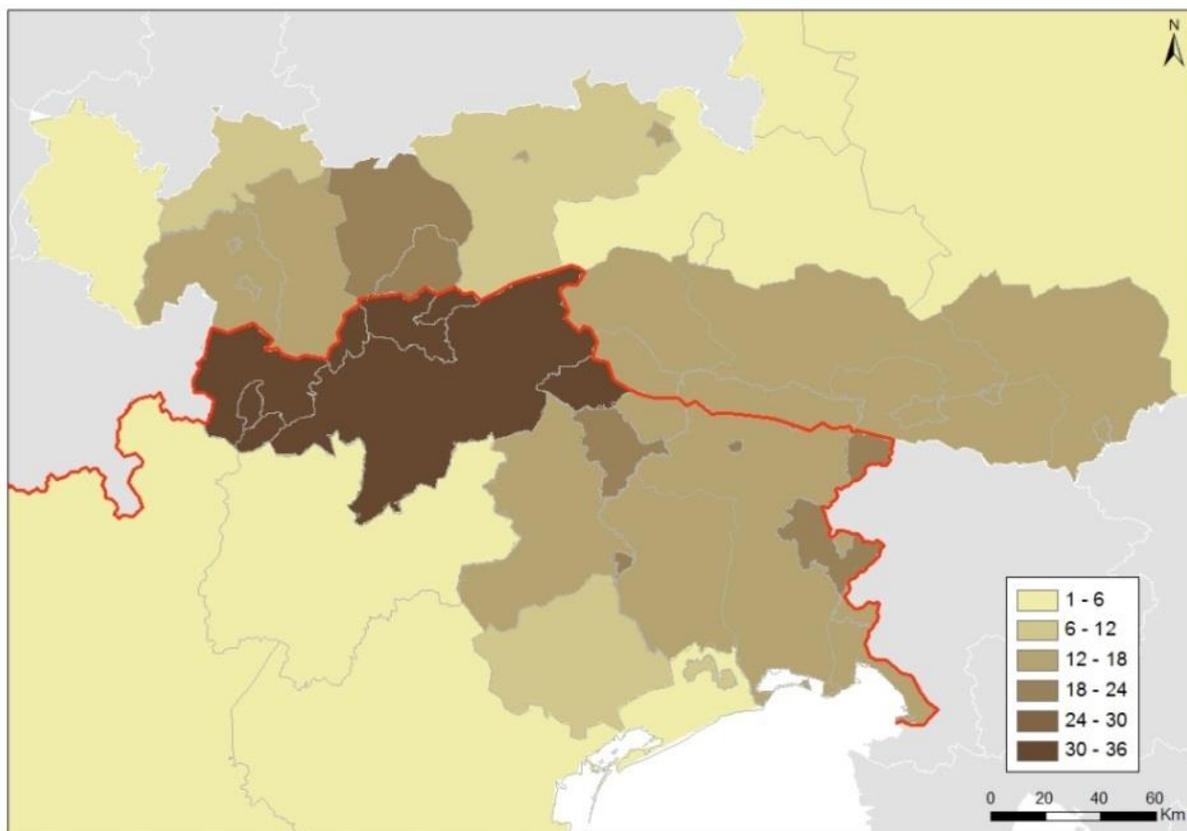
Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV

### 5.1.3.2 Los líderes de los proyectos

Siguiendo la misma estructura que en los análisis anteriores, los líderes de los proyectos son el primer elemento de estudio. Los resultados que aparecen en el mapa siguiente (figura 37), demuestran una confirmación de los análisis previos.

La provincia de Bolzano destaca de manera importante por encima del resto de territorios. Como se ha comentado ya, esta provincia italiana tiene poderes políticos y fiscales superiores al resto de territorios, incluso más que los estados federados austríacos. Hay otros elementos que pueden explicar en parte estos resultados, la historia, por un lado, y la geografía física por otra. La primera por ser esta región de habla alemana y conservar aún sus vínculos históricos y culturales con el norte de los Alpes. La cooperación en este territorio estaba más consolidada que en el resto de la frontera. Por ello también se aprecia como en el otro lado de la frontera el Tirol es el segundo espacio que más proyectos lidera. Por otro lado, la geografía física permite en este espacio una mayor conectividad. Las grandes infraestructuras de transporte entre Austria e Italia pasan por esta zona montañosa, quedando los otros territorios algo más aislados y con mayor dificultad de conexión.

Figura 37: Mapa de líderes de proyectos en la frontera centro austro-italiana.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV

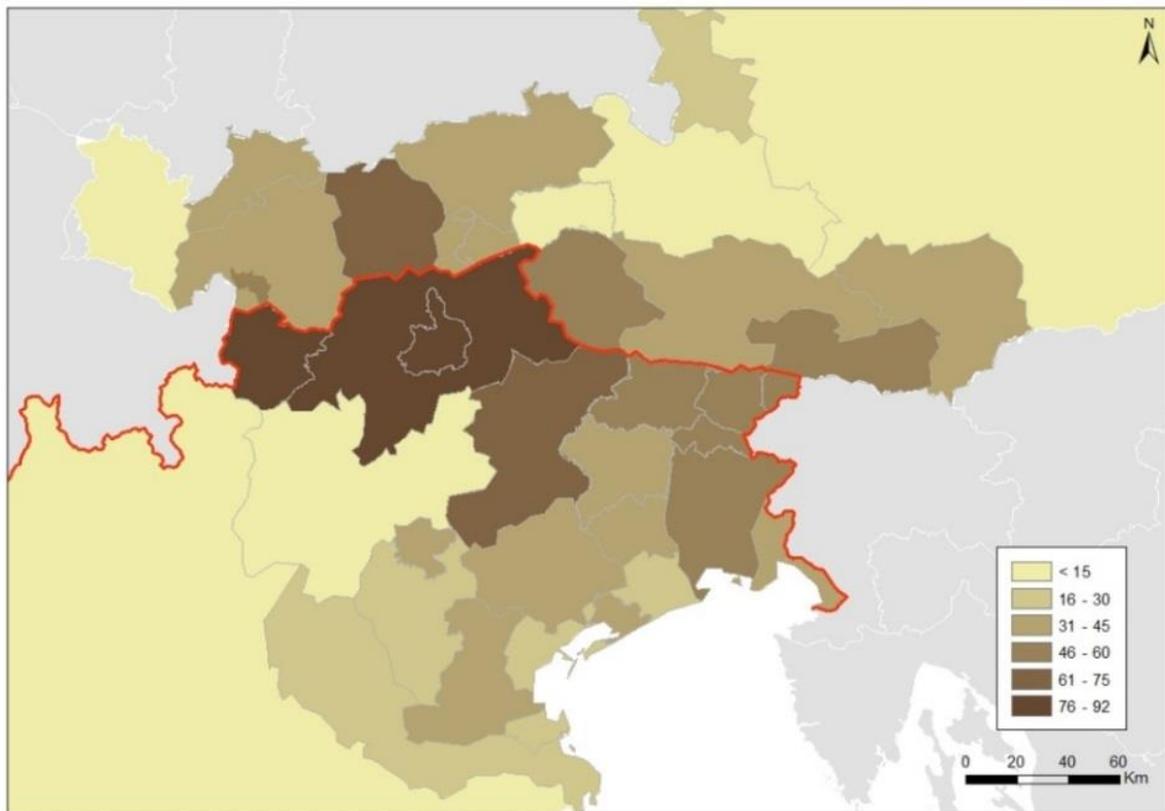
En último lugar, otro elemento también a destacar. En las dos regiones Bolzano-Tirol se encuentran las dos mayores ciudades, Bolzano-Innsbruck. Por tanto, otra vez el dinamismo urbano parece tener un papel destacado en todo este proceso, si bien continúan siendo los actores regionales los que más proyectos lideran.

### ***5.1.3.3 Distribución de los actores de proyectos en la frontera***

Después de analizar el reparto de líderes en la frontera austro-italiana, ahora el análisis avanza al conjunto de actores, ya sean líderes o no.

El mapa resultante (figura 38) es muy similar al de líderes de proyectos. El análisis realizado muestra como en este caso el patrón se repite de una manera bastante clara. Otra vez el eje Bolzano-Innsbruck se consolida como el territorio con mayor número de participaciones en proyectos. Pero no el nivel local, si no el de NUTS III es el que participa de una manera más importante. El nivel local en este caso tiene una participación muy reducida, ya que solo 76 participaciones son del nivel local. Y si analizamos más en concreto, son muy pocos los municipios que participan en más de una ocasión.

Figura 38: Mapa de distribución de actores en la frontera austro-italiana.



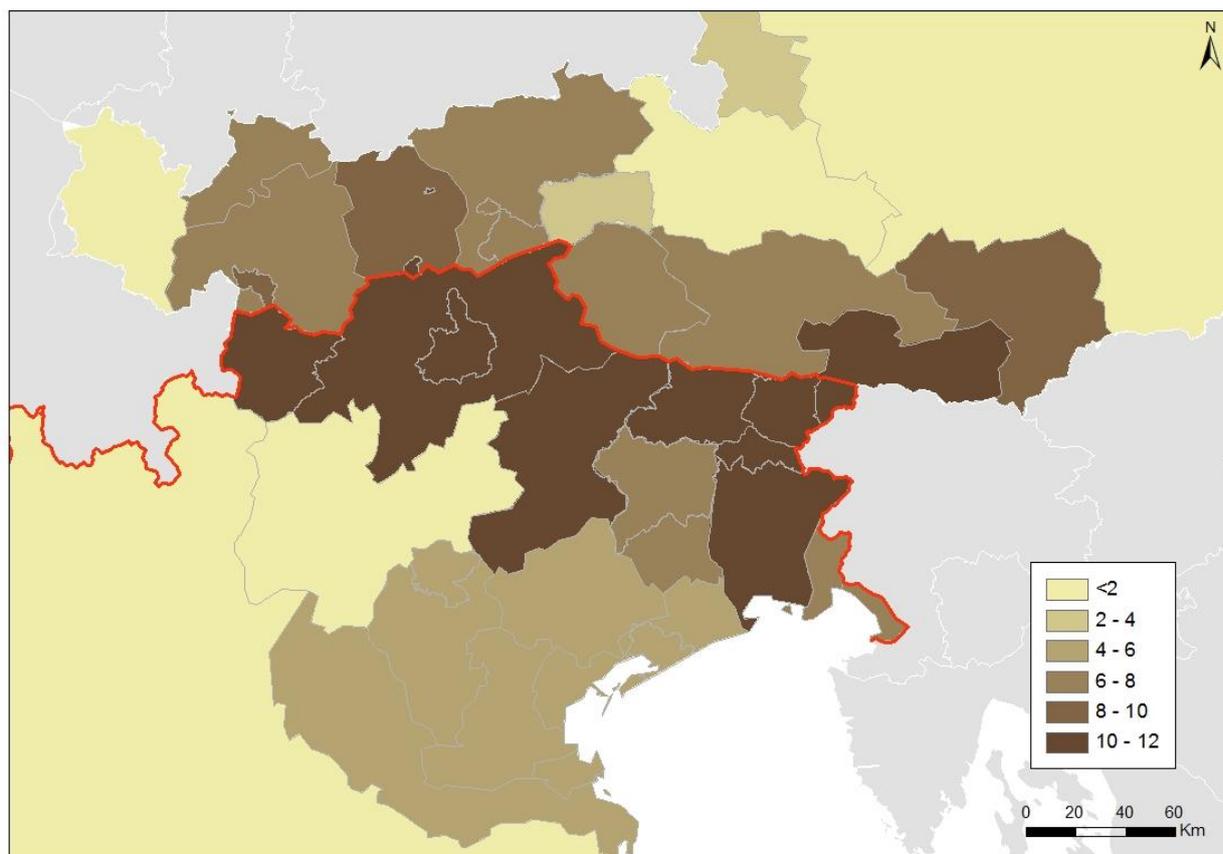
Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV

El nivel subregional, NUTS III, es el que participa en un mayor número de proyectos. En concreto 211, respecto a las 121 del nivel regional (NUTS II). Vemos, por tanto, como también aquí se repite un patrón ya conocido: en espacios menos urbanos, el nivel local es menos capaz de liderar y de participar en proyectos. Afirmando que las fronteras europeas son mayoritariamente rurales, podemos observar un problema que más adelante será expuesto en manera más amplia.

#### ***5.1.3.4 Distribución de actores de proyectos y gestión de fondos.***

El mapa (figura 39) muestra la repartición de los fondos gestionados entre los actores participantes. Los actores italianos gestionan mayores cantidades de fondos respecto a los austríacos. Aunque en el mapa no se pueda apreciar correctamente, los datos nos indican que son precisamente las provincias con estatuto autónomo, las de Bolzano y Udine, las que gestionan más recursos. Corresponde, al mismo tiempo, las que tienen más capacidad financiera por su estatuto especial.

Figura 39: Mapa de distribución de los fondos en la frontera austro-italiana.



Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV

### **5.1.3.5 Interpretaciones**

Los datos y análisis realizados en la frontera austro-italiana han servido para corroborar las tendencias que se han ido observando en las otras fronteras. Cabe volver a decir que esta frontera es la más simétrica de las cuatro analizadas. El elevado carácter descentralizador de los estatutos autónomos de Bolzano y el Friuli-Venezia Giulia, con el federalismo del estado austríaco contrastan con los desequilibrios generados por tener un estado descentralizado y otro centralizado del resto de fronteras. Además, en especial para Bolzano, es la región con una mayor riqueza por cápita.

La provincia de Bolzano es la que más lidera, la que más participa, y la que más recursos gestiona. Su elevado grado de autonomía y capacidad financiera le permite ser un actor muy activo en los procesos y proyectos de cooperación. Si lo comparamos con las otras provincias italianas, en especial con la de Udine, que también forma parte de una región con estatuto autónomo, su mayor actividad responde también a otros componentes ya apuntados. Por un lado, los vínculos históricos con Austria y, por otro, la mayor facilidad de comunicación. Estos elementos explican también en buena medida porque el resto de la frontera tiene una menor densidad de proyectos. Al igual que en la frontera pirenaica, las elevadas montañas son un importante freno para la cooperación transfronteriza, por la falta de contacto directo y

fácil. Por otro lado, el caso de Klagenfurt, por ejemplo, tiene un mayor vínculo con Eslovenia, también por cuestiones históricas.

Por último, e interesante aquí porque permite ligar con el capítulo posterior. Vemos como en los espacios menos urbanos, las regiones toman el protagonismo. El territorio más rural parece no tener tanta capacidad de actuación, si bien, tienen importantes retos y problemas que podrían ser afrontados mejor con fondos específicos como INTERREG en las zonas remotas transfronterizas.

Pasaremos, más adelante, las discusiones que permitirán poner sobre la mesa las mayores conclusiones obtenidas de estas comparativas. Algunas ya han emergido a lo largo del texto, pero también será de interés compararla con otros textos o estudios y confrontar las visiones y perspectivas.

## **5.2 Espacios urbanos, fronteras y cooperación: una visión de proyectos, procesos y estrategias desde las fronteras ibéricas**

Una vez analizados los resultados de INTERREG para cuatro fronteras distintas, con todos los proyectos, hay que analizar otros elementos que nos permitan entender otros procesos de cooperación transfronteriza. Hemos intentado mostrar como una parte de la cooperación transfronteriza y sus proyectos viene impulsada por instrumentos como los Fondos de Cohesión desde la Unión Europea. También como elementos como las asimetrías políticas o la realidad territorial tienen un papel determinante para entender algunos resultados, de porqué el desarrollo territorial es una prioridad o el motivo que las regiones participen más o menos en función de sus posibilidades y capacidades. Pero hay otros aspectos a tener en cuenta a la hora de entender cómo se consolida la cooperación transfronteriza, menos cuantitativos. Pero de gran importancia también para descifrar resultados importantes en los avances hacia la consolidación de una Europa más cohesionada, donde regiones y ciudades tengan un papel importante, cada uno a su escala.

Así pues, dejamos el análisis global de los resultados de las fronteras para centrarse en elementos más concretos de las fronteras ibéricas. Con el interés puesto en el papel de las ciudades y las regiones, veremos ahora las estrategias que han desarrollado las ciudades y espacios urbanos en las fronteras españolas.

### **5.2.1 Territorios urbanos transfronterizos en las fronteras ibéricas: programas de cooperación y estructuras de gobierno**

Como consecuencia de la globalización y la integración europea y el *rescaling* resultante entre estados, regiones y ciudades, las fronteras se han convertido en puntos de cooperación promovidos por múltiples actores a diversas escalas (O'Dowd, 2002), cosa que ha conllevado una multiplicación de estructuras de cooperación transfronterizas, también a diferentes escalas y con diversas voluntades y grados de cooperación (Oliveras et al., 2010; Perkmann, 2003b). Ante un escenario como este, las ciudades y espacios urbanos que se habían desarrollado en torno a la frontera, y que habían visto históricamente limitadas sus funciones o desarrollo, tienen la posibilidad de extender sus funciones en otro estado, cooperar con otras, incluso avanzar en el desarrollo de territorios metropolitanos transfronterizos, como analizan diversos autores (Decoville et al., 2013; Sohn et al., 2009).

Si bien a nivel europeo se considera área fronteriza el territorio incluido dentro de los NUTS III (provincia, en caso español) que lindan con la frontera, parece una definición poco precisa, que no recoge la realidad territorial y funcional de muchas de las fronteras europeas. Si a esta definición poco exacta le sumamos la de espacio urbano, también poco precisa, tenemos que los espacios urbanos fronterizos son de difícil delimitación, tanto por el aspecto morfológico como el funcional. Hay diferentes estudios que analizan estas realidades en Europa (Decoville et al., 2013; Giband y Vicente, 2018; Sohn et al., 2009; Sohn y Stambolic, 2015) o proyectos como METROBORDER, dentro del programa ESPON. Si bien la mayoría de ellos tienen una

escala metropolitana, también hay estudios que ponen en relieve el papel de las ciudades medias y pequeñas (Decoville, Durand, y Feltgen, 2015).

La integración práctica y, por tanto, la consolidación de áreas urbanas funcionales (FUA, en sus siglas en inglés) transfronterizas pone de manifiesto la necesidad de avanzar en instrumentos capaces de gestionar las dinámicas urbanas que no conocen límite estatal ni frontera. Se generan nuevas escalas funcionales, que conllevan también nuevas escalas de gobierno del territorio. Ante este escenario, entra en juego el concepto de *governance*, que ha ganado especial protagonismo en Europa, y durante estos años han surgido multitud de iniciativas de gobierno territorial, también con diversidad de enfoques y estructuras, pero que tienen en común el hecho de integrar actores no estrictamente políticos e institucionales y de generar formas de colaboración y decisión compartidas. La *governance* del territorio transfronterizo ha sido analizada en los últimos años por diversos autores (Gualini, 2003; Perkmann, 1999; Stead, 2014b), y toma especial importancia a la hora de tratar la planificación del territorio. Pero hay que volver otra vez a retomar la idea que estos espacios y sus funciones no quedan, en la mayoría de casos, bien delimitados, los llamados *soft-spaces*. Es decir, espacios sin una delimitación clara, donde interactúan una gran multiplicidad de actores a diferentes escalas (Allmendinger et al., 2015; Blatter, 2004). Un concepto que genera un interés renovado en Europa, y que empieza ser utilizado en diferentes ámbitos, si bien parece muy adecuado para tratar con la gestión del territorio transfronterizo (Allmendinger et al., 2014; Sielker, 2012).

El gobierno y la gestión de las áreas urbanas fronterizas es una pieza central en la asunción de un territorio transfronterizo cohesionado que avance hacia su integración, donde la frontera no suponga un límite, sino un punto de encuentro asumiendo una función relacional. La capacidad de los agentes de constituir estructuras de cooperación, así como de impulsar proyectos de manera conjunta, pueden ser una buena medida para valorar cómo han funcionado los procesos de cooperación transfronteriza. Esta es la voluntad de este artículo, centrando el análisis en las fronteras ibéricas.

Las fronteras españolas con Francia y Portugal, a diferencia de otras en Europa, no tiene grandes espacios urbanos transfronterizos, si bien sí se dan dinámicas urbanas en ciertos territorios. La historia en ambos lados de las fronteras, así como su estructura física, dificulta el desarrollo de grandes territorios urbanos, y por ello solo en ciertos espacios han surgido dinámicas urbanas consolidadas, básicamente en los extremos de ambas fronteras o algún corredor central (Lois y Carballo, 2015; López-Trigal, 2017). La complejidad de delimitar los espacios fronterizos hace también difícil afirmar qué espacios urbanos están incluidos dentro de los mismos. La MOT (Missión Opérationnelle Transfrontalière), en su *Atlas de la coopération transfrontalière* (2007) divide los espacios urbanos transfronterizos en tres categorías a partir del análisis de diferentes casos europeos, en especial en las fronteras galas en función de la continuidad y morfología y distancia determinan:

- Aglomeraciones transfronterizas (*agglomérations transfrontalières*): referida a dos áreas urbanas juntas en ambos lados de una frontera, y que por tanto tienen una

continuidad morfológica, aunque pueden estar divididas por algún elemento y tener diferente tamaño.

- Redes urbanas transfronterizas (*réseaux urbans transfrontaliers*): ciudades próximas (a menos de 50km), sin continuidad morfológica pero constituidas en una red de cooperación.
- Regiones urbanas transfronterizas (*régions urbaines transfrontalières*): territorios donde las principales ciudades distan entre 50 y 100km, pero que participan en un proyecto de cooperación transfronteriza que integra las diferentes áreas urbanas.

Entre las tipologías anteriores se pueden incluir las realidades urbanas fronterizas españolas. La consolidación de las dinámicas urbanas transfronterizas ha conllevado que en los últimos años hayan emergido en las fronteras españolas con Francia y Portugal diferentes iniciativas que han dado lugar a un resultado similar: el intento de consolidación de nuevas estructuras de cooperación en espacios urbanos que, en algunos casos, lleva el nombre de *eurociudad* o *euodistricto*. Estas estructuras se han impulsado en territorios con características urbanas, que coinciden con las definiciones del *Atlas* de la MOT recogidas con anterioridad. Además, estos espacios urbanos coinciden en la mayoría de casos con corredores entre las dos fronteras que, con el paso del tiempo, acogen la mayor parte de las infraestructuras de transporte, como carreteras o vías de ferrocarril. En este capítulo pues, se analizarán los procesos de cooperación que se han impulsado bajo las siglas de *eurociudad* o *euodistricto*, sus estructuras y acuerdos de cooperación, así como los proyectos que han impulsado sus actores con los fondos INTERREG en las últimas convocatorias. Siguiendo las tipologías del *Atlas* de la MOT citado anteriormente, y la realidad morfológica de las ciudades y espacios urbanos, se pueden distinguir dos tipologías en las fronteras españolas. Por un lado, las redes urbanas transfronterizas, en las que se incluyen la mayor parte de las iniciativas, a excepción del caso vasco y catalán, que forman parte del último apartado, en las regiones urbanas transfronterizas.

Las figuras jurídicas para el fomento y el establecimiento de organismos de cooperación transfronteriza son diversas. En el caso de las fronteras españolas, la cooperación transfronteriza con Portugal y Francia quedó regulada por dos tratados internacionales: primero el de Bayona, firmado en 1995 con Francia, y, el de Valencia, para el caso de Portugal. Se daba respuesta así a las exigencias del Convenio-Marco europeo de 1980 sobre la cooperación transfronteriza, ratificado por España. Con los dos tratados se obtiene el instrumento jurídico de base para la cooperación de las entidades territoriales españolas (Canals Ametller y Galán Galán, 2008). Estos convenios recogen los sujetos de cooperación, el ámbito y el instrumento jurídico. Se acordó, en ambos casos, que la fórmula sería la del *convenio*. Este documento debe ser concluido por las entidades territoriales que participan del acuerdo según se recoge en el derecho interno de cada estado respectivo. Los Tratados, por tanto, recogen como se pueden y deben constituir acuerdos y organismos de cooperación que se quieran establecer, ya sean con personalidad jurídica propia o no.

Una de las novedades más importantes en lo que se refiere a figuras de cooperación en los últimos años fue la aprobación de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial

(AECT), mencionadas en el marco teórico. La profesora Susana Beltrán ha realizado diferentes aportaciones a lo que supone esta figura (Beltrán García, 2007, 2010), en especial con referencia a las fronteras españolas. La autora recoge en sus publicaciones el procedimiento para formular un organismo como la AECT, afirmando la necesaria firma de un *convenio*, antes ya mencionado a la luz de los Tratados de Bayona y Valencia. Señala Beltrán (2008) algunas de las potencialidades de esta figura, en especial el hecho de gozar de personalidad jurídica de Derecho Comunitario, y ello puede suponer algunas ventajas, aunque también, desventajas. Prosigue la autora que podría significar un impulso a las autoridades regiones y locales a aprobar una AECT o bien, conseguir que las ya existentes apuesten por transformarse en AECT. Destaca en especial la mayor facilidad para obtener y gestionar financiación comunitaria, ya que en buena medida las AECT quieren facilitar la gestión de los proyectos de cooperación; la protección de sus actividades por estar amparadas por el Derecho Comunitario; y, por último, la posibilidad de ampliar hacia una cooperación territorial de mayor envergadura, y de la posibilidad de trabajar a diversas escalas. Aspectos, todos ellos, que tienen que ser tenidos en cuenta por las autoridades regionales y locales para realizar cooperación, sea con la figura que sea. Algunos de los organismos de cooperación, como *euromedios* o *euromedios*, han impulsado la aprobación de AECT en las fronteras españolas. A continuación veremos algunos ejemplos.

Pero más allá de las iniciativas y estructuras de cooperación como las *euromedios*, la cooperación de los actores locales pasa también por otras formas no estables o que no implican nuevas formas de gobierno o gobernanza. El hecho de solicitar y ejecutar proyectos INTERREG es una buena demostración, ya que supone la cooperación con al menos un actor del país vecino. Por otro lado, los lazos pueden ir más allá de cualquier iniciativa europea, acuerdos entre actores locales en diversos ámbitos. Buen ejemplo de ello es la Cerdanya, que desde los años 80 ha impulsado diversas iniciativas de cooperación entre agentes españoles y franceses (Berzi, 2013; Oliveras González, 2013).

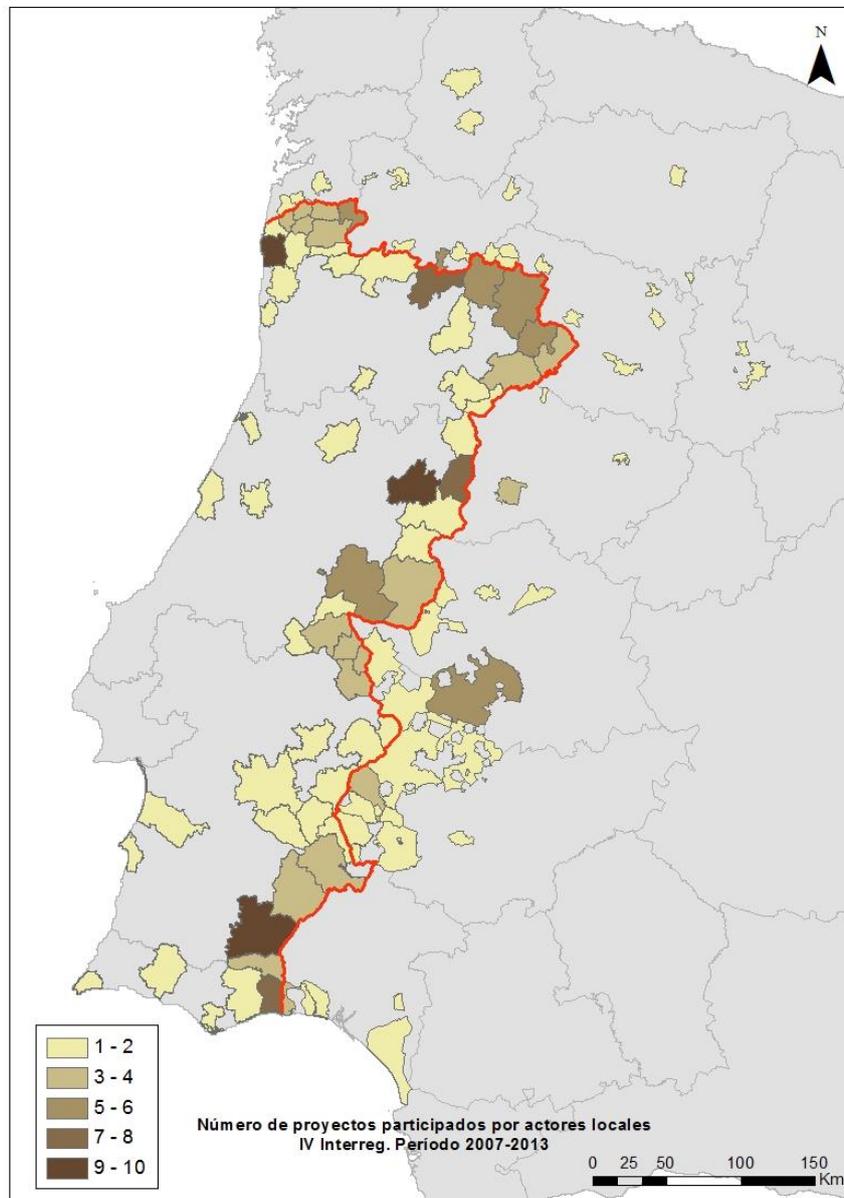
### **5.2.2 Los proyectos de cooperación transfronteriza de las entidades locales en las fronteras españolas en el IV programa INTERREG (2007-2013)**

Para el IV INTERREG, que ha sido ampliamente analizado anteriormente, en las fronteras ibéricas la participación de las entidades locales ha sido notable, si bien con importantes diferencias entre ambas. En concreto, 192 actores locales en la frontera hispano-portuguesa, y 161 en la frontera hispano-francesa.

En la frontera hispano-francesa, en ambos lados se han podido consolidar corredores norte-sur, por la menor altura de la orografía (figura 36). En la vertiente atlántica, se ha consolidado el mayor corredor urbano transfronterizo, entre San Sebastián y Bayona. En el lado mediterráneo, aunque no hay un continuo urbano tan evidente como en el caso vasco, las áreas urbanas y de influencia de Perpiñán, Figueres y Girona forman una cadena de espacios urbanos que consolidan una fácil articulación y con muchos elementos de complementariedad (Castañer y Feliu, 2012). A una escala más pequeña, encontramos los casos de Puigcerdà y la

Seu d'Urgell, con Burg-Madame y Andorra respectivamente, aunque con una población mucho menor.

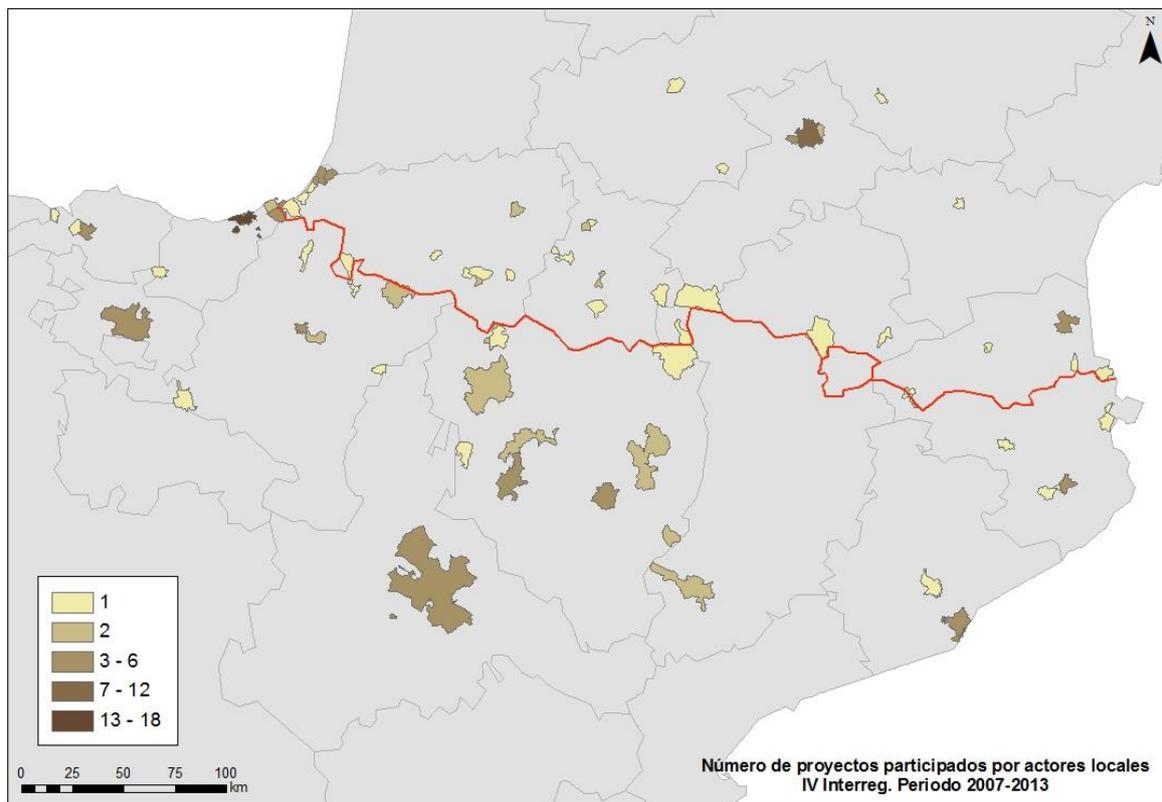
Figura 40: Mapa de número de participaciones de actores locales en la frontera hispano-portuguesa.



Fuente: IV Interreg (2007-2013). Elaboración propia

En lo referente a la frontera hispano-portuguesa, la geografía física no es tan dura como son los Pirineos, pero el escaso dinamismo demográfico es también una de las mayores características. Sólo en los extremos, en la parte de la Raya litoral en torno a los ríos Miño (norte) y Guadiana (sur) han surgido espacios urbanos con un dinamismo lo suficientemente notable como para ser considerados espacios urbanos. Así, encontramos la conurbación de Valença do Minho-Tui y Vila Real de San Antonio en ambos extremos. En el interior, destacan el espacio urbano entre Chaves y Verín, y en especial, entre Badajoz y Elvas, el mayor en población de toda la frontera.

Figura 41: Mapa de número de participaciones de actores locales en la frontera hispano-francesa.



Fuente: IV Interreg (2007-2013). Elaboración propia

Con estos elementos previos de marco territorial, se puede empezar a analizar el papel que ha tenido INTERREG en la cooperación en espacios urbanos en estas dos fronteras españolas. Así, los mapas anteriores muestran la participación de entes locales en proyectos INTERREG en la IV programación. Vemos cómo la realidad territorial mencionada en los párrafos anteriores queda reflejada a la hora de realizar proyectos. Así, los mapas reflejan también una verdadera actividad transfronteriza presente en la Raya con Portugal, especialmente en el lado luso (figura 40). La casi totalidad de los municipios rayanos portugueses participan en como mínimo un proyecto. En el lado español, la actividad se concentra en especial en los corredores urbanos antes mencionados, básicamente en el área del Guadiana, la zona central de Badajoz y Cáceres, el espacio entre Guarda y Ciudad Rodrigo, y la ribera del Miño.

En el caso de la frontera francesa (figura 41), vemos como hay un comportamiento similar en ambos lados de la frontera, con una elevada dispersión de los actores por todo el territorio. Y, por otro lado, una actividad de municipios alejados de la frontera, pero de grandes dimensiones, como Zaragoza o Toulouse. Solo en el caso de la costa del golfo de Vizcaya, en el corredor urbano entre San Sebastián y Bayona destaca por ser un espacio donde los actores participen en proyectos INTERREG.

La participación de los actores locales no es especialmente elevada en números absolutos, si se tienen en cuenta el número de participaciones de cada actor local. La inmensa mayoría de los agentes locales que toman parte en algún proyecto INTERREG, tal y cómo muestran los

mapas, lo hace entre uno y tres proyectos mayoritariamente, si bien hay excepciones como San Sebastián, Zaragoza o Toulouse en el caso hispano-francés, o Cáceres, Mértola, Guarda o Viana do Castelo en la *raya* hispano-lusa.

El comportamiento coincide en algunos aspectos. Uno ya apuntado anteriormente, la mayor participación de municipios más poblados. Esto puede significar que estos municipios, con mayor capacidad técnica y económica, tengan más posibilidades de participar en un proyecto de estas características. En el caso de la frontera pirenaica, además, en algunos casos son municipios muy alejados de la misma como Zaragoza o Toulouse. Ello puede poner en cuestión el objetivo final de INTERREG, que debería ser la disminución del efecto frontera en el territorio.

Por otro lado, en el caso rayano, la configuración administrativa portuguesa puede facilitar que los municipios tengan más capacidad de afrontar un proyecto europeo. El mayor tamaño de los mismos, al agrupar distintas *fragesias*<sup>20</sup>, hace que el municipio portugués tenga una mayor capacidad frente a los pequeños municipios españoles. En diversos proyectos los socios locales portugueses tienen como *partner* no a un municipio español, si no otra administración, como una diputación (entidad provincial) o un gobierno autonómico (entidad regional). Esto es el ejemplo de las diferencias entre las competencias que tiene los municipios a un lado y otro de la frontera, y otra vez la mayor capacidad técnica comparada con los españoles. Se añade, por tanto, una mayor complejidad en el momento de poder llevar a cabo un proyecto, si bien para solucionar cuestiones como estas se han avanzado en la creación de figuras como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT).

### **5.2.3 Las eurociudades en las fronteras ibéricas. Una realidad diversa: de la consolidación a la falta de liderazgo**

Otro elemento a tener en cuenta en el establecimiento de procesos de cooperación transfronteriza, más allá de los proyectos concretos, son las estrategias que desarrollen municipios. En particular, para este análisis, se tienen en cuenta las iniciativas impulsadas por las ciudades y espacios urbanos bajo el nombre de *Eurociudad*. Aunque no hay una definición exacta del término, se han desarrollado diferentes iniciativas en Europa bajo esta denominación (Durà, Camonita, Berzi, y Noferini, 2018). La cooperación transfronteriza en espacios urbanos es una realidad creciente en el conjunto de la Unión Europea (Sohn y Reitel, 2016; Sohn y Stambolic, 2015) Es una marca, que pretende hacer referencia al establecimiento de acuerdos entre entidades urbanas para fomentar y gestionar todo lo referente a políticas de cooperación, así como en algunos casos políticas concretas, como la gestión del transporte, planificación urbanística, fomento de la actividad económica, entre otros. En algunos casos, se ha aprobado también algún tipo de figura jurídica para dotar de personalidad legal a esta cooperación, por ejemplo, con la figura AECT.

En las dos fronteras españolas se han impulsado, hasta inicios del 2018, un conjunto de seis iniciativas de estas características. Algunas del todo consolidadas, otras, en cambio, han

---

<sup>20</sup> En el caso portugués, la *freguesia*, es la entidad menor al municipio. Si bien en España también pueden existir entidades inframunicipales, las competencias son menores, así como su existencia.

quedado como idea con una difícil concreción en un futuro cercano. Se puede distinguir fácilmente tres categorías diferentes de procesos: los que han creado una estructura de cooperación a partir de una figura legal, como una AECT; los espacios con acuerdos de cooperación sin figura legal; y los espacios sin marco de cooperación.

Figura 42: Mapa de situación de las eurociudades ibéricas.



Fuente: elaboración propia.

Veamos cual ha sido el proceso para la consolidación de la cooperación entre los diferentes actores urbanos en las fronteras españolas.

### 5.2.3.1 *Las eurociudades consolidadas con figuras jurídicas de cooperación europea*

Tal como se ha mencionado con anterioridad, son tres los casos de eurociudades con una figura legal reconocida. La Eurociudad Vasca, la Eurociudad Chaves-Verín, y muy recientemente, a inicios del 2018, la Eurociudad del Guadiana. Los tres casos han adoptado una fórmula de cooperación similar: la Eurociudad Vasca, por ser la más antigua, adoptó la figura presente en aquel momento, Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), mientras que los dos casos hispano-portugueses, han adoptado la figura más reciente promovida por las autoridades europeas, la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT).

*La Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián*

Con la integración de España a la Comunidad Europea se inician un conjunto de transformaciones sociales y económicas en los espacios fronterizos españoles, como es el caso de la frontera en la bahía de Txingudi y el área fronteriza vasca. Estos cambios suponen en el caso de este territorio una crisis derivada de toda la economía aduanera ligada al papel de la frontera. Los actores locales ven que las dinámicas, después de la desaparición del efecto frontera, son a ambos lados del límite estatal (Alberdi Collantes, 2006). Por ello, las estrategias transfronterizas deben ser una de las claves para el desarrollo local de esta conurbación. Por un lado, en el 1993 se inicia el Plan Estratégico del Bidasoa entre Hondarribia, Irún y Hendaya, que en el 1998 conformaran el Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi. Y por otro, a una escala metropolitana, se inicia el camino para la creación de la Eurociudad Vasca. Este territorio urbano se encuentra en el centro de la eurorregión Aquitania-Euskadi, y supone el nexo entre ambas regiones de los dos lados de los Pirineos vascos. Al mismo tiempo es una de las dos grandes puertas entre España y la península con Francia y el resto de Europa. Eso lo convierte en un territorio de gran interés por su situación geográfica. Volviendo a la clasificación realizada por la MOT y expuesta anteriormente, esta eurociudad podría clasificarse como región urbana transfronteriza,

De todas las estructuras de estas características en las fronteras ibéricas, ésta es la más antigua. El inicio se remonta al 1993, con la firma de un Convenio de Cooperación Transfronteriza, firmado entre el Diputado General de Guipúzcoa y el presidente del Distrito Bayonne-Anglet-Biarritz. Ese convenio recoge la necesidad de trabajar entre los dos actores para consolidar y complementar el área metropolitana transfronteriza de más de 600.000 habitantes que se forma entre las dos ciudades a cada lado de la frontera, a lo largo de cincuenta kilómetros. Las entidades que forman esta aglomeración firmaron en el año 1997 un documento para la creación de la Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca, bajo la forma legal de una Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE)<sup>21</sup>.

En el artículo 2 del convenio de creación de la Agencia, se afirma que tiene como objetivo *“mejorar y desarrollar la cooperación entre sus miembros”*, y que actuará en los siguientes ámbitos sectoriales: la cooperación tecnológica; la ordenación del territorio; el urbanismo y el medio ambiente; las infraestructuras y el transporte; la cultura y el turismo; los servicios sociales; el desarrollo de polígonos industriales, parques tecnológicos; la red por cable y las autopistas de la información; y las diversas consecuencias derivadas de la cooperación.

Para poder desarrollar sus acciones, un año después de la aprobación de la estructura legal, en 1998, se aprueba la redacción del Libro Blanco de la Eurociudad Vasca. Esta reflexión estratégica concluye en el 2000, con los objetivos de establecer una plataforma intermodal europea, estructurar una metrópolis policéntrica de rango europeo y proteger y valorar el patrimonio natural.

Bajo estos tres ejes, se ha desarrollado las diferentes iniciativas desplegadas por la Eurociudad, si bien, a partir del 2008, se reorientó la actividad a dos grandes ámbitos. Por un

---

<sup>21</sup> Genesis de la Eurociudad Vasca. <https://www.eurociudad.org/index.php?id=250>  
(Consultado el 07/03/2019).

lado, el desarrollo sostenible, y por otro, la movilidad. Para el primer apartado, se ha impulsado el proyecto REDVERT, financiado por INTERREG (POCTEFA 2007-2013), para vertebrar un conjunto de territorios para mejorar la custodia del medio ambiente y la biodiversidad, así como la planificación territorial. Por otro, en lo que a movilidad se refiere, la voluntad es continuar con la mejora de las comunicaciones, en especial ferroviarias, que articulan el conjunto del territorio.

Otras iniciativas recientes han sido el intercambio de escolares entre ambos lados, vinculado a iniciativas ambientales, y por otro, premios y reconocimientos a iniciativas empresariales de interés.

Cabe decir que a partir del 2015 se inició la aprobación y posterior desarrollo de un nuevo Plan Estratégico Operativo para el 2014-2020. Aun así, por la documentación consultable en su espacio web, parece que la actividad es muy limitada.

#### *La Eurociudad Chaves-Verín*

Otro ejemplo de Eurociudad es la formada por los núcleos urbanos de Chaves y Verín, entre Galicia y el norte de Portugal. Este espacio urbano está conformado por las dos entidades, con una población de algo más de 40.000 habitantes en la ciudad lusa y 14.000 en el caso gallego (Instituto Nacional Estadística, 2017). Un territorio que, a diferencia del caso vasco, no tiene una continuidad física entre ambas ciudades, si no que distan unos 20 kilómetros entre ellas.

La cooperación para la instauración de la Eurociudad se remonta al 2007, con la entrada de Verín a la asociación de municipios del Eixo Atlántico. Con el apoyo de las otras instituciones implicadas en el marco de cooperación más amplio que supone la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, se constituyó el grupo de trabajo que auspició la formación de la Eurociudad. Se dotó el proyecto de una Agenda Estratégica para definir proyectos y marco de trabajo. El siguiente paso en la consolidación fue trabajar para dotarse de una estructura jurídica propia a partir de la figura de Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Este proceso se inició en el 2010, como la redacción de los estatutos y convenio de cooperación. Después de la aprobación por parte de las autoridades competentes de ambos estados, según queda recogido en el Tratado de Valencia del 2002, el 2014 queda inscrita como AECT en el Registro Europeo del Comité de las Regiones.

El objetivo principal es la promoción del desarrollo sostenible, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos. Y para ello, la Agenda Estratégica recoge tres ejes de actuación (Rivera Búa y Pizarro, 2012): Eurociudadanía, desarrollo sostenible y dinamización económica.

Para poder impulsar los ejes anteriormente expuestos, así como sustentar la estructura de cooperación, se optó por solicitar un proyecto dentro de las convocatorias de INTERREG, en el POCTEP 2007-2013. Se aprobaron dos proyectos, que suponía una cantidad de fondos económicos superior al millón y medio de euros (POCTEP, 2013).

Esta fuente de financiación permite establecer la estructura de cooperación permanente, con figura propia con una AECT tal y como se ha mencionado anteriormente. Esta estructura puede suponer una garantía para mantener una cooperación estable, aunque hay algunos

elementos que suman dificultades; Trillo, Lois y Paül (2015) apuntan, después de realizar un conjunto de entrevistas a políticos y gestores en la Eurociudad, algunos de los mayores retos. Por un lado, la gran dependencia del proyecto en manos de personas concretas. Esto puede suponer que, al cambiar los responsables, se generan una modificación en las estrategias. Por otro lado, las diferencias administrativas en los sistemas políticos entre ambos estados, que supone una dificultad por las asimetrías institucionales. La complejidad añadida es mayor, y supone tener lidiar en función de las materias con distintitos actores, en función de sus competencias, a un lado y otro de la *raya*.

Si bien la Eurociudad Vasca había centrado su actividad en la sostenibilidad ambiental y la movilidad, conjuntamente con el desarrollo económico, en el caso de Chaves-Verín, son el turismo, con gran potencia del sector termal, el desarrollo económico y la cultura. La creación de la Tarjeta de Eurociudadanía es un buen ejemplo de la voluntad de hacer participar a los ciudadanos del proyecto. Esta tarjeta supone abrir a los ciudadanos de ambos lados de la frontera de los mismos servicios, sean de un lado u otro.

La evolución de la vida en la *Raya* y ciertos elementos del desarrollo de la propia Eurociudad, hace que algunos conocedores (entrevistados 9,10 y 11) de la realidad hayan aportado algunos comentarios críticos a estos diez años de trabajo transfronterizo institucionalizado. Aún con los esfuerzos por impulsar una vida en común, los cambios socioeconómicos que han derivado en un envejecimiento de la población y la migración, así como las transformaciones del sector primario ha hecho perder una vida en común antaño muy potente: “*la gente ya no se conoce. Antes los jóvenes iban a bailar a un lado y otro. Ahora ya no.*” (P. Godinho, entrevistada el 7 de marzo del 2018). Además, la distribución por ejemplo de los servicios a un lado y otro de la frontera, hace que sea innecesario cruzarla. A ello hay que sumar la difícil conectividad en transporte público, que dificulta aún más una conexión para todos los ciudadanos.

Por último, referente a los proyectos INTERREG en los que toman parte estos espacios urbanos, destaca el papel de Chaves. El municipio portugués participa en siete proyectos, dos sobre la Eurociudad, y los otros referentes a gestión energética sostenible, intercambios entre entidades fronterizas, y valorización y gestión del territorio y de los recursos, en especial las aguas termales. Este último elemento fue también un proyecto en el que participó Verín. El agua termal es un elemento clave en la promoción turística de la Eurociudad. Los otros cuatro proyectos del municipio gallego son la propia Eurociudad y el turismo entrono al río Támega.

### *La Eurociudad del Guadiana*

La última de las estructuras de cooperación aprobada y reconocida por tener una figura legal propia, AECT también en este caso, es la Eurociudad del Guadiana. Está formada por tres municipios, Ayamonte, en la provincia de Huelva (España), y Vila Real de San António y Castro Marim en la región del Algarve. La AECT ha sido reconocida muy recientemente, inicios del 2018, aunque la cooperación entre estas entidades locales está ya consolidada con anterioridad. Así, en el 2013, las cámaras municipales de Ayamonte y Vila Real de San António firmaron un protocolo de cooperación trasfronteriza para la creación de la Eurociudad. Meses más tarde se unió el municipio de Castro Marim. Las tres forman un área

urbana de unos 50.000 habitantes (2018), con el río Guadiana como elemento de unión entre ambos lados de la frontera.

Bajo el auspicio de la Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía, el protocolo de cooperación recoge los principios de cooperación que deben culminar en la consolidación de la Eurociudad, para servir como plataforma de cooperación en ámbitos distintos que son de interés compartido entre los municipios miembros. Destacar que, entre los puntos introductorios, se incluye una referencia a la complementariedad que, ante una previsión de recursos cada vez más escasos, debe significar compartir servicios y ceder lo mejor de cada municipio.

El protocolo recoge las áreas de interés común<sup>22</sup>. Destacan, la promoción y el desarrollo local, cohesión social y fomento de la cultura, gestión del territorio y del medio ambiente y, por último, planificación y gestión compartida de servicios y equipamientos.

La concreción de la AECT es demasiado reciente para evaluar su impacto, si bien cabe decir que la cooperación entre los municipios es anterior, como se mencionado previamente. Los intercambios comerciales y culturales son los motores de la cooperación compartida entre la sociedad de ambos lados de la frontera. Hay que destacar, en esta Eurociudad, un proyecto del todo novedoso: se está redactando un plan de ordenación del territorio común, llamado Plan Base. Este documento, a partir de un análisis territorial, tiene que como objetivo establecer la idea de territorio que se pretende alcanzar como Eurociudad, con el fin de que se logre con un crecimiento ordenado y se aprovechen los recursos sociales y físicos del territorio entorno al río Guadiana que forman las tres ciudades.

Si observamos los proyectos INTERREG en los que han participado estos municipios, todos ellos están relacionados con el desarrollo del turismo en torno al Guadiana, así como la consolidación de actividades en torno al río, como el turismo o los deportes. También en el caso de ambos municipios portugueses en un proyecto sobre la navegabilidad y gestión del Guadiana, en el que por parte española participan administraciones superiores como la Diputación de Huelva y la Junta de Andalucía. Ejemplo este de la participación diferente en ambos lados de la frontera en función de las competencias de cada nivel administrativo.

### **5.2.3.2 Las eurociudades consolidadas con protocolo de colaboración**

Los tres ejemplos anteriores muestran dos casos de cooperación que ha supuesto la creación de una figura legal propia. Los siguientes son ejemplos de ciudades que, con su socio al otro lado de la frontera, han impulsado acuerdos para impulsar también una Eurociudad, sin que ello suponga la creación de una figura legal propia.

#### *Tui-Valença do Minho*

---

<sup>22</sup> Protocolo de cooperación Ayamonte, Casto Marim, Vilareal de San Antonio. Ayuntamiento de Ayamonte, del 2013. [http://cms.cm-vrsa.pt.vf-host.com/upload\\_files/client\\_id\\_1/website\\_id\\_1/Destaques/2014/ProtocoloEurocidade.pdf](http://cms.cm-vrsa.pt.vf-host.com/upload_files/client_id_1/website_id_1/Destaques/2014/ProtocoloEurocidade.pdf) (Consultado el 07/03/2019)

Para el caso de la Eurociudad Valença do Minho-Tui, la cooperación se ha fundamentado en un acuerdo en el 2012<sup>23</sup>. Este acuerdo, como los demás entre las otras ciudades, pone de manifiesto que la desaparición de las fronteras interiores en la Unión Europea supone una oportunidad para el desarrollo económico y la cohesión social. Así, el acuerdo recoge además que la cooperación debe suponer una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. A continuación, se especifica que la cooperación será un elemento transversal en diversos ámbitos, no sólo el institucional, si no también económico, social, cultural, tecnológico, entre otros. Especial énfasis en atraer empresas a ambas poblaciones, para fomentar el crecimiento industrial y la ocupación en este sector.

De lo que se desprende de la información que aportan ambos municipios, por ejemplo, en la página web de la Eurociudad, la actividad compartida se está centrando en una promoción conjunta de la cultura y el deporte, trabajando así la cohesión social como elemento fundamental para la cohesión del territorio, más allá de las infraestructuras. Y, por otro lado, la promoción turística de los recursos en el área urbana, especialmente ligadas a la naturaleza y el patrimonio histórico-cultural.

En lo referente a los proyectos INTERREG, el municipio de Tui solo participa en uno, en concreto para la digitalización de los trámites administrativos entre municipios. Por el contrario, Valença do Minho participa en bastantes proyectos más. Estos sobre la mejora de la cuenca del río Minho, la mejora de las infraestructuras viarias y la aplicación de las TIC en el patrimonio cultural e histórico.

Recientemente se ha aprobado la creación de la AECT Río Miño, que engloba territorio más allá de los espacios urbanos. En concreto otros 16 de la provincia de Pontevedra y 10 del lado luso, en la Comunidad Intermunicipal del Alto Minho. Es de suponer, así lo recalcan algunos expertos (entrevistados 10 y 11), que la estrategia de la Eurociudad quede incluida dentro de esta AECT mayor, sin necesidad de optar a otra AECT para la Eurociudad.

### *Eurociudad Badajoz-Elvas*

En el área más central de la frontera encontramos el área urbana fronteriza de mayor población, debido a la ciudad de Badajoz, de toda la *Raya*. El conjunto suma unos 200.000 habitantes, entre la ciudad pacense y Elvas y Campomaioir del lado luso. El protocolo de cooperación firmado se remonta al 2013, inicialmente entre Badajoz y Elvas. Más tarde, en el 2015, se uniría también el municipio de Campomaioir.

En dicho protocolo se recogen las áreas de cooperación prioritarias, y se estipula el funcionamiento de trabajo conjunto, con un grupo central del que dependerán comités sectoriales. Además, también recogen, igual que en la Eurociudad del Guadiana, la necesaria planificación y gestión compartida de servicios e instalaciones como mecanismo para el impulso de la conciencia común, así como trabajar con el sector privado para atraer

---

<sup>23</sup> Convenio de cooperación para la creación de la Eurociudad Tui-Valença. Ayuntamiento de Tuy. 2012. <http://tui.gal/sites/default/files/documentos/concello-de-tui-convenio-eurocidade-2012.pdf> (Consultado el 07/03/2019)

inversiones y generar nuevo desarrollo económico. Quieren sumar sinergias para postularse como territorio central entre España y Portugal, entre ambas capitales. La complementariedad de los territorios a ambos lados de la frontera une esfuerzos para exponer su atractivo como polo logístico, por ejemplo

La voluntad de constituirse como Eurociudad tiene un cierto recorrido, pero su desarrollo está aún pendiente. De hecho, depende del proyecto EUROBEC, presentado a la reciente convocatoria de INTERREG. Ha sido aprobado en la primera convocatoria del POCTEP 2014-2020, e inicia ahora su desarrollo. Durante el primer trimestre del 2018 se encargará la contratación para tener los gestores que puedan desarrollar el proyecto de la Eurociudad. Habrá que analizar próximamente, por tanto, el desarrollo de toda la estructura de cooperación y si tendrá figura legal propia y como se movilizan los actores.

Por último, referente a los proyectos realizados con las diferentes convocatorias de INTERREG 2007-2013, podemos tener algunos datos: el ayuntamiento de Badajoz sólo participó en uno, para potenciar las fortificaciones de la frontera, en concreto con Elvas. También los otros dos municipios lusos participaron solo de un proyecto.

Hay algunos elementos a comentar respecto a este proyecto. La gran diferencia poblacional entre Badajoz y sus socios puede suponer un riesgo de desequilibrio. La estrategia parece beneficiar especialmente a Badajoz, que puede ampliar su espacio de influencia.

#### Espacios urbanos que no han articulado ningún proyecto de cooperación como Eurociudad

Aunque, tal y como se ha repetido anteriormente, las fronteras ibéricas no tienen grandes espacios urbanos transfronterizos, en buena parte de ellos se ha desarrollado una estrategia de cooperación transfronteriza entre ambos lados, entre las ciudades en cuestión.

#### *El Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo*

En área fronteriza catalana, en concreto el espacio de la provincia de Girona y el departamento de los Pirineos Orientales, conforman el llamado Espacio Catalán Transfronterizo. En el año 2007 un conjunto de representantes de instituciones locales y regionales se reunieron en Prada para firmar una declaración para la Creación del Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo. Si bien es cierto que hasta ahora el presente artículo ha puesto de relieve sólo las Eurociudades, se incluye también este intento de institucionalización por qué queda recogido en los documentos de análisis territorial que la articulación del Eurodistrito se basa en torno al carácter urbano de los tres núcleos principales de este espacio, en concreto Perpiñán, Figueres y Girona.

Tal y cómo ha surgido en algún debate en los últimos años, así como en algunos artículos científicos (Castañer y Feliu, 2012), este espacio no ha sido capaz de desarrollar ningún marco de cooperación, más allá de la cooperación institucional que mantienen las autoridades regionales, la Generalitat de Catalunya y el Consejo Departamental de los Pirineos Orientales. La falta de liderazgo puede ser uno de los causantes, después de haber intentado la consecución de una AECT pero que nunca se consiguió, al parecer, por falta de implicación en el lado francés.

Este territorio, que tiene una cierta funcionalidad integrada, tal y como ya ponía de manifiesto el *Libro Blanco del Eurodistrito, para un futuro transfronterizo*, elaborado entre la Universidad de Girona y la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) en el 2008, no tiene un estructura conjunta de cooperación, si bien se han desarrollado proyectos puntuales a diferente escala, entre municipios pequeños o incluso el Hospital Transfronterizo en la Cerdanya. También se mantienen otras actividades, como fondos para microproyectos de cooperación financiados por la Generalitat de Catalunya y el Consejo Departamental de los Pirineos Orientales, o algunos estudios, como el Diagnóstico Social Transfronterizo, realizado en 2016.

### **5.2.2 Interpretación**

Las experiencias de cooperación transfronteriza han ido aumentando a lo largo de los últimos años. Gracias a la integración de España y Portugal en la Unión Europea estas iniciativas han ido desplegándose a lo largo del territorio.

El marco teórico aportado muestra algunos elementos de reflexión. El *rescaling*, el cambio de escalas de los procesos económicos, sociales y políticos, tienen en los espacios fronterizos uno de sus mejores reflejos a nivel territorial. Las desventajas seculares de estos espacios pueden emerger, en especial en la Europa sin fronteras, como oportunidades interesantes para el territorio. Los agentes públicos, en su voluntad de lidiar con la economía global capitalista y obtener el máximo de beneficios para el territorio, tienen en los espacios de frontera campo de acción. Y la cooperación transfronteriza es un buen ejemplo de cómo los actores de ambos lados potencian sus capacidades, se alían y complementan. En la mayoría de los casos suman fuerza para poder competir a nivel global.

En lo referente al caso de las fronteras españolas, no encontramos grandes espacios urbanos, ya que la ruralidad es una realidad en la mayor parte de la frontera. Aun así, se han desarrollado iniciativas de cooperación diversas. La realización de proyectos compartidos entre actores de dos países, y el establecimiento de estructuras de cooperación son quizá dos de los mejores ejemplos. Los municipios, sean urbanos o no, son actores activos en los procesos de cooperación, junto con las regiones. Para el caso pirenaico, la dispersión de actores es la mayor característica, apareciendo solo un territorio cohesionado en el caso de la frontera vasca. El factor de los Pirineos como barrera física es la mayor explicación a este hecho. Otro elemento a destacar en esta frontera es la activa participación de grandes ciudades, como Zaragoza o Toulouse, que se encuentran a un centenar de kilómetros de la frontera. Por un lado, habría que plantear si realmente territorios tan lejanos deben poder optar a unos fondos que han sido planteados para eliminar el efecto de la frontera en el territorio. Y por otro, estas ciudades, con mayor capacidad de participar en proyectos de estas características, y que además están muy alejadas, supone un doble perjuicio para los territorios fronterizos, contribuyendo aún más su aislamiento. Además, hay que reflexionar sobre la realidad territorial: si la mayoría de las fronteras europeas son rurales, y vemos cómo al parecer son las ciudades las que tienen la capacidad para participar en proyectos de cooperación, los responsables europeos deberían de plantearse como poder facilitar que los

espacios rurales y más deprimidos puedan participar de proyectos europeos, y se pueda ver en el horizonte, quizá alguna *euroaldeia* (P. Godinho, entrevistada el 7 de marzo del 2018).

Para la frontera lusa, los datos y cartografía conducen a otros comentarios. En este caso, una gran desigualdad entre la participación de los actores locales españoles y portugueses. Mientras la práctica totalidad de los actores locales portugueses participan en al menos un proyecto, son pocos los españoles. Este hecho, en parte expuesto en las explicaciones anteriores, es debido a diversas asimetrías. Por un lado, los municipios portugueses son de mayor tamaño, por ser la unión de diferentes núcleos, dotándolos de mayor capacidad de participar en proyectos. Y por otro, una asimetría competencial. Gran parte de los proyectos participados por las entidades lusas tienen como socios a entidades no locales, especialmente las diputaciones. La falta de entidad regional e intermedia en Portugal, entre el estado y el municipio, hace que estos últimos tengan mayores atribuciones competenciales que los españoles.

Por otro lado, la cooperación institucional entre actores urbanos puede suponer, tal como se ha expuesto con anterioridad, figuras estables entre actores locales, sobre las que se estipulan las iniciativas a desarrollar. En este artículo se han analizado aquellas que se han acogido al nombre de *eurociudad*. La falta de definición del mismo hace que la amplitud de posibilidades sea muy grande. En las fronteras ibéricas, cinco territorios han apostado por usar este nombre, y otro con *eurodistrito*. Y después analizar los diferentes proyectos, se pueden hacer algunos comentarios. Tres son los espacios con figura jurídica europea: las eurociudades Vasca, Chaves-Verín y Guadiana. La primera, si bien es la más antigua, parece estar centrada solo en ámbitos concretos de trabajo, y muestra cierta parálisis. La segunda caso es más reciente, y tiene un proyecto centrado en el desarrollo económico, buscando la implicación de los ciudadanos. El caso del Guadiana es muy reciente, y hace más hincapié en la estructura territorial. Es necesario más tiempo para analizar su despliegue. Las otras iniciativas no tienen una AECT, pero sí un convenio de cooperación. Parece que para el caso de Badajoz-Elvas se quiere avanzar hacia una AECT, mientras que el caso del Miño habrá que ver su encaje dentro de la recién creada AECT Río Miño, más allá de las dos ciudades de Valença y Tui.

Podemos afirmar por tanto que la tendencia es a consolidar la cooperación transfronteriza con una figura legal. Si bien, en todos los casos, ha habido antes un protocolo que ha guiado este proceso. El análisis de los diferentes acuerdos y protocolos muestran algunos patrones compartidos: la voluntad de incidir en una ciudadanía europea y transfronteriza, el interés de cohesión territorial, y el interés por impulsar las oportunidades para el desarrollo económico. Es posible clasificar cada una de las *eurociudades* entre estos patrones, las gallegas pueden ser englobadas en el primer caso, ya que la realidad social está ya muy integrada; los casos Vasco y del Guadiana en el segundo, por su especial interés en el ordenamiento del territorio y articulación de una estrategia de cohesión y articulación, mientras que el caso de Badajoz parece apuntar especialmente al interés por el desarrollo económico. Las líneas estratégicas y el contenido de la *Eurociudad*, tiene que ir más allá del máquetin, y tener un contenido y continuidad. Tener una AECT u otra figura parece ser una garantía, si bien, como demuestra

el caso vasco, la continuidad de la cooperación de una manera robusta no está garantizada por el simple hecho de aprobar una figura.

Recogiendo las aportaciones de Beltrán sobre las AECT mencionadas en los apartados introductorios, efectivamente parece que las estructuras que han asumido la creación de una AECT están encaminadas a ser, de manera prioritaria, un organismo capaz de gestionar recursos económicos para realizar proyectos transfronterizos. La figura permite, por ejemplo, gestionar los fondos INTERREG u otros recursos propios para poder realizar proyectos comunes entre ambos lados de la frontera. La utilidad de tener una figura legal como AECT parece estar más encaminada a la gestión económica, más que a ser un elemento que favorezca la gobernanza del territorio. Podríamos decir, por ejemplo, que lo más probable es que la *Eurociudad* del Guadiana, sin AECT, podría igualmente seguir con su intención de crear instrumentos de planificación del territorio, como un plan territorial compartido. Las AECT no son, al parecer, una figura de fomento de la gobernanza multinivel, sino más bien una herramienta de cooperación horizontal entre iguales. Por ello, tal y como comenta Beltrán para algunos actores, como podrían ser algunos municipios más pequeños, realizar el esfuerzo que supone conseguir aprobar un instrumento como este es difícil, y quizá otras figuras más simples pueden dar el mismo resultado. Es importante tener claro cuál será el objeto y objetivo que realizará el organismo en cuestión ya que, quizá, no sea necesario. Otra vez al caso vasco: podría parecer que el tener una AECT garantiza una cierta estabilidad del proyecto y de la voluntad de cooperar, pero sin una continuidad, no es necesario una figura como esta.

Para concluir, y como elemento de discusión, habría que remarcar cómo la realidad territorial, jurídica y administrativa de cada frontera determina de una manera demasiado fuerte el establecimiento de cooperación, ya sea con proyectos o estructuras legales. Además, el hecho de aprobar figuras como las *eurociudades* tiene que ser algo más que una marca territorial: “*debe ser algo más que márketing*” (J.M Trillo, entrevistado el 14 de marzo del 2018), y necesita de un proyecto y contenido para poder conseguir el impacto esperado en el territorio. Las administraciones públicas, en su afán de conseguir introducir el territorio en los procesos internacionales, tienen en la cooperación trasfronteriza una buena medida. Pero para ello, no es necesaria solo una estructura o figura legal, sino un plan o proyectos con la doble vocación: territorial, para los ciudadanos y con una proyección global, para incluir un territorio más amplio, que sume sinergias y complementariedades. Con ello se consiguen territorios más cohesionados, especialmente en relación a los ciudadanos, y con más capacidad de integrarse en las redes globales.

### 5.3 Catalunya, actor en la cooperación transfronteriza: quince años de perspectiva, procesos y resultados<sup>24</sup>.

El último apartado de resultados de esta tesis doctoral hace referencia a Catalunya y su papel como agente en la cooperación transfronteriza. Si en el apartado anterior hemos visto estrategias del nivel local, urbano, para posicionarse como actores cooperativos, ahora se pretende analizar el papel de una región. Se cierra el círculo del conjunto de la investigación, que ha empezado con un análisis global del conjunto de una frontera, para posteriormente analizar el protagonismo del nivel local y ahora el regional, haciendo un juego de escalas.

El objetivo principal es describir cual ha sido la evolución de las estrategias que ha desarrollado Catalunya como región en cuanto a cooperación transfronteriza. Diferentes estrategias que son resultado, como quiere poner de manifiesto el texto, de diferentes visiones y concepciones del territorio, no sólo europeo, sino también catalán. Un debate largo que dura hasta nuestros días, y que supone también una reflexión sobre cómo se articula Catalunya internamente y como lo hace con su entorno. El papel de Catalunya como actor en la cooperación transfronteriza responde a la propuesta política para la propia Catalunya. Antes, pero, se aporta un marco teórico sobre las competencias sobre la cooperación que tiene Catalunya según su Estatuto. A continuación, el debate sobre las diferentes estrategias políticas antes mencionado, y propiamente un repaso a las diferentes iniciativas y la participación de Catalunya en proyectos concretos financiados por INTERREG. Por último, unas breves conclusiones.

#### 5.3.1 Catalunya y la cooperación transfronteriza

Después de la entrada del Estado Español en la Unión Europea, Catalunya, como las otras comunidades autónomas<sup>25</sup>, ha podido desarrollar políticas de cooperación transfronteriza con otros territorios del otro lado de la frontera bajo el paraguas que suponen las políticas comunitarias (Beltrán García, 2007). Para el caso catalán, la cooperación se ha desarrollado con actores y territorios franceses y de Andorra.

La cooperación transfronteriza no sólo se lleva a cabo por auspicio de las políticas europeas, puesto que los diferentes actores han impulsado iniciativas más allá de estas. Este hecho es un ejemplo de la complejidad y diversidad de procesos que se pueden generar en la cooperación territorial y transfronteriza, fruto de las muchas escalas de trabajo que se producen y la transversalidad y multiplicidad de actores que pueden tomar parte: todos los niveles administrativos, locales, supralocales y regionales, y actores de diferentes ámbitos, administraciones públicas, universidades, cámaras de comercio u otros.

<sup>24</sup> Los resultados de este apartado son los publicados en los trabajos siguientes: Martín-Uceda, J. (2018) "Catalunya, actor en la cooperació transfronterera: quinze anys de perspectiva, processos i resultats". *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 64/3, 551-565

Martín-Uceda, J. (2018) "Europa en l'horitzó: Barcelona i Catalunya en l'articulació i la construcció europea." *Fundació Catalunya Europa*, Working Paper 5

<sup>25</sup> "Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales", 21 de mayo de 1980, BOE 16 de octubre de 1990.

El análisis que se presenta a continuación tiene en cuenta el papel de Catalunya, en concreto de la Generalitat de Catalunya, como actor en la cooperación transfronteriza a lo largo de los últimos quince años, dejando de lado el resto de proyectos realizados por ayuntamientos, consejos comarcales, provincias, etcétera. Se quiere poner énfasis en las redes que se establecen, la capacidad de liderazgo en los proyectos y la tipología de proyectos realizados, a partir del análisis de las convocatorias INTERREG III y IV (1999-2006/2007-2013). Pero la cooperación transfronteriza va más allá de los proyectos realizados con los fondos europeos como se ha mencionado. Así, se puede analizar también la participación de los actores en redes temáticas que trabajen en un ámbito de cooperación concreto, como el desarrollo económico, la gestión del medio ambiente u otros. Por lo tanto, este será el segundo ámbito de análisis, la participación de la Generalitat como actor en diferentes estructuras de cooperación y la geopolítica que se desprende del despliegue de las diferentes acciones.

### **5.3.2 Las competencias en materia de cooperación territorial**

La Generalitat tiene capacidad para participar como actor en cooperación transfronteriza, si bien algunas competencias son del estado español. Así, el Estatuto de Autonomía de Catalunya del 2006 recoge en su artículo 197 sobre Cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo, que<sup>26</sup>:

1. “La Generalitat tiene que promover la cooperación con las regiones europeas con que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y hay de establecer las relaciones que correspondan”.
2. “La Generalitat tiene que promover la cooperación con otros territorios, en los términos que establece el apartado 1”.

Es por lo tanto un objetivo de Catalunya impulsar la cooperación transfronteriza. Aun así, la cooperación y el establecimiento de acuerdos con otras entidades territoriales por parte de Catalunya y las otras administraciones territoriales quedaron regulados por diferentes tratados, acuerdos y convenios que firmó el estado español, competente en cuanto al establecimiento de tratados internacionales. El estado español firmó el 1980 el Convenio de Madrid, y entró en vigor en 1990 después de su ratificación. Amparado por este Tratado, España ha suscrito dos tratados internacionales que regulan la cooperación transfronteriza: el Tratado de Bayona con Francia, vigente desde el 1997; y el de Valencia, con Portugal, vigente en este caso desde el 2004.

El Tratado de Bayona (BOE,1997) recoge que todos los territorios y actores territoriales de las comunidades autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón y Catalunya podrán emprender

---

<sup>26</sup> Estatuto de Autonomía de Catalunya del 2006. Parlamento de Catalunya.  
<https://www.parlament.cat/document/cataleg/48089.pdf>  
(Consultado el 07/03/2019)

acciones de cooperación transfronteriza cuando el objeto de esta cooperación sea en un ámbito competencial de cada entidad territorial.

En concreto, determina que: *“En el marco del presente Tratado, las entidades territoriales de un lado y otro de la frontera podrán emprender acciones de cooperación transfronteriza cuando el objeto de esta cooperación pertenezca, en virtud del Derecho interno de cada una de las Partes Contratantes, al ámbito competencial de una y de otra entidad territorial y cuando exista entre ellas un interés común.”*

Por otro lado, los estados miembros definen los procedimientos para aprobar las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial entre sus agentes territoriales y los estados con los cuales se tiene que firmar los acuerdos de cooperación. Así para el caso de España, son las diferentes entidades territoriales las que proponen los acuerdos que quieren establecer, así como su reglamento y funcionamiento. Se remite al estado central y es este el que tiene que dar el visto bueno, después de intercambiar la información con el estado central francés.

### **5.3.3 Las visiones de Catalunya, las visiones de la cooperación territorial**

En los últimos años la cooperación transfronteriza ha sido una herramienta de trabajo para diferentes administraciones públicas catalanas para consolidar las relaciones con otras entidades territoriales francesas. Una actividad que ha generado diferentes acciones y políticas que han sido en algunos casos divergentes. Visiones que han tenido los responsables políticos catalanes a diferentes niveles, en especial a la hora de dirigir el Gobierno de la Generalitat por su visión y concepción de Catalunya.

La cooperación transfronteriza catalana se realiza a diferentes escalas, puesto que todos los actores pueden tomar parte. La realizada por la Generalitat tiene una escala regional, y se han llevado a cabo iniciativas de gran alcance como la participación en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Las acciones impulsadas por las administraciones locales tienen por el general también una escala local, si bien hay una excepción: las de Barcelona. Por la entidad de la capital catalana, sus acciones tienen una repercusión que van mucho más allá de la política local, y que pueden significar un complemento a las realizadas por la Generalitat o, incluso, rivalizar con ellas. Buen ejemplo de este hecho es la actividad transfronteriza y europea desplegada desde inicios de los años noventa, y coincidiendo temporalmente la presidencia de Jordi Pujol a la Generalitat de Catalunya (1980-2003), y Pasqual Maragall a la alcaldía de Barcelona (1982-1997). Ambos líderes apuestan por dos visiones sobre la cooperación territorial, que quiere decir dos propuestas de Europa. Esta dualidad es fruto de dos visiones también enfrentadas sobre la articulación de Catalunya y su organización territorial (Pradel-Miquel, 2016; Tomás Fornés, 2017). El modelo de país para Catalunya determinará, por consiguiente, el modelo de relación con el entorno y el conjunto de Europa y del mundo.

Francesc Morata (2006) cuando expone las dos propuestas de Maragall y Pujol para Europa, los describe como emprendedores políticos, que despliegan sus recursos con el objetivo de conseguir, mediante la cooperación con otros actores, el cambio institucional que propugnan

en las estructuras sociales. El autor describe las dos visiones, afirmando que la de Jordi Pujol, que presidió la Asociación de Regiones de Europa (ARE) del 1992-1996, es la Europa de las regiones, y gira en torno a la capacidad de las regiones de cohesionar sus sociedades y proyectarse en el espacio europeo. En Catalunya, este hecho liga con el nacionalismo de Pujol, con la voluntad de cohesionar la sociedad catalana bajo la idea de la nación, con elementos como la cultura o la lengua: una Catalunya-nación que se proyecta en Europa y busca su reconocimiento. Las redes públicas-privadas y la movilización de intereses son la prioridad de su acción, para situar Catalunya entre las regiones más dinámicas del continente. Europa tiene que servir por lo tanto para reafirmar Catalunya y su papel entre las regiones. Hay que hacer una mención a la Catalunya Norte, como territorio de especial interés por la acción exterior de Pujol. La acción de la Generalitat en lengua y cultura catalanas será un factor fundamental para el mantenimiento de esta cultura en los territorios franceses nortocatalanes, y por este motivo la apertura de la Casa de la Generalitat en Perpiñán en el 2003 tendrá un gran simbolismo.

En cambio, la visión de Pasqual Maragall, alcalde de Barcelona entre el 1982 y 1997, se desarrolla a partir de ciudades (entrevistados 1, 2 y 4), una propuesta posiblemente más funcionalista, que deja de lado el nacionalismo identitario. Presidió el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) del 1991 al 1997, y defendió una Europa donde la prioridad sea su articulación, donde las ciudades y los territorios tienen un papel clave en este proceso: *“las ciudades eran para Maragall el espacio donde mejor se podían representar los valores de Europa”* (M. Obiols, entrevistada el 19 de junio del 2017). Además, esto permitirá realmente la consolidación de una ciudadanía europea, que crea en el proyecto común y trabajo para avanzar en la integración europea. De aquí la apuesta por las redes de ciudades transfronterizas y su voluntad de apostar por una visión estratégica, defendiendo el principio de subsidiariedad. Rechaza por lo tanto la idea de la Catalunya-nación, que por definición supone limitar el territorio de esta nación y se abre a la concepción dinámica que supone una Europa en red, donde se logre la mencionada ciudadanía europea por encima de los nacionalismos.

Hace falta, en este punto, recuperar una parte de lo mencionado en el primer apartado, sobre el debate de la Europa de las regiones y ciudades entre los años ochenta y noventa del siglo pasado. Una Europa de las regiones donde Pujol se sentirá cómodo por ser una visión que puede servir en las regiones más avanzadas económicamente para reclamar sus demandas, especialmente económicas, pero que también sirva para reconocer las particularidades culturales e identitarias de algunas regiones europeas. Algunas de ellas, después del fracaso de esta Europa de las regiones, han apostado por otras vías para reivindicar sus intereses. Por otro lado, otra apuesta, la Europa de las ciudades, defendida por Maragall, recoge las aportaciones hechas por geógrafos como Roger Brunet, que expone la realidad territorial europea como una red de ciudades conectadas entre ellas, que se complementan y compiten, y que son las que realmente articulan el territorio. También entronca esta visión con otros trabajos que ponen de relevo como las ciudades tienen el poder de decisión en asuntos como la economía, tal como defienden otros autores como Saskia Sassen (Sassen, 1998, 2006) o más tarde Richard Florida (Florida, 2009).

Estas dos apuestas por Europa muestran también las dos visiones de articulación del territorio de Catalunya antes mencionadas: un debate sobre la ensambladura de Barcelona y su área metropolitana con el conjunto de Catalunya (Nel•lo, 2013; Tomás, 2017). Un conflicto donde habrá dos propuestas opuestas que responden a los dos poderes políticos imperantes en Catalunya desde la democracia y hasta medios de los años 2000, el gobierno de centro derecha al gobierno regional y el gobierno municipal de Barcelona en manos del partido socialista.

Estas dos visiones no responden exactamente, o no sólo, a la cooperación transfronteriza, pero sí tienen un impacto en el resultado de su acción gubernamental. Y, por lo tanto, en el papel de Catalunya como actor en las redes de cooperación. Las dos instituciones, Generalitat y Ayuntamiento de Barcelona, han impulsado diferentes iniciativas de cooperación que han tenido varios recorridos a lo largo del tiempo, así como diferentes resultados. El alcalde Maragall impulsó la red C6 de ciudades, formada por Palma, Valencia, Zaragoza, Toulouse, Montpellier y Barcelona. El espacio de influencia de estas ciudades es el que él denominó macroregión, “el norte del sur”. También la Comisión Interpirinaica de Poderes Locales (CIPL), que agrupa Barcelona y la Seu d'Urgell con Toulouse y otras pequeñas ciudades francesas y andorranas. Durante el gobierno Pujol, destaca la creación de los Cuatro Motores de Europa<sup>27</sup>, si bien no es una red de cooperación transfronteriza sino interregional. Y la Euroregión Mediterránea formada por Catalunya, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées, esta sí, red de cooperación transfronteriza. Esta Euroregión estuvo activa del 1991 al 1998, pero su actividad fue escasa, derivada de algunos proyectos Interreg, pero sin poder implicar un mayor número de actores a varias escalas territoriales (Morata, 2005). Es interesante remarcar otro golpe, como ejemplo de estas dos visiones y tensión, que casi coincidió en el tiempo las dos presidencias de la ARE y el CMRE de Pujol y Maragall respectivamente durante los años noventa, desde donde impulsaban sus dos estrategias por Europa y Barcelona.

La llegada del gobierno de izquierdas a la Generalitat de Catalunya el 2003, presidido por Pasqual Maragall, supone un cambio en cuanto a las iniciativas de cooperación transfronteriza. El mismo acuerdo de gobierno, el conocido como *Pacto del Tinell*<sup>28</sup>, recoge propuestas para avanzar en materia de cooperación transfronteriza. Y el pacto recoge los siguientes puntos referentes a la cooperación transfronteriza:

- *“Establecer acuerdos internacionales con otras entidades políticas sobre materias de competencia de la Generalitat, especialmente en cuanto a la colaboración transfronteriza”.*
- *“Promover la coordinación de políticas económicas, sociales y culturales en el conjunto de los territorios del denominado “arco mediterráneo” en el marco de la UE, avanzando hacia la construcción de la Euroregión Pirineo-Mediterránea”.*

<sup>27</sup> Cuatro Motores de Europa. Asociación formada por las regiones de Catalunya, Llobardia, Roine-Alpes y Baden-Wurttemberg, para colaborar en varios ámbitos de interés mutuo

<sup>28</sup> Acuerdo para un Gobierno catalanista y de izquierdas a la Generalitat de Catalunya. 2003. [http://www.ub.edu/ogc/catalunya\\_vii\\_leg\\_tinell.pdf](http://www.ub.edu/ogc/catalunya_vii_leg_tinell.pdf) (Consultado el 07/03/2019)

- “Catalunya puede de acontecer un núcleo esencial de una región europea que alcanza el espacio de la antigua Corona de Aragón y se extiende hasta Montpellier y Toulouse. Una Euroregión que se extiende por el eje Mediterráneo, por el eje del Ebro, y que conecta el Mediterráneo occidental con el núcleo de Europa, con el Norte de Italia y con el Magreb”.
- “Consolidar el Euroregión del Arco Mediterráneo”.

Una vocación transfronteriza que tenía como principal objetivo la creación y consolidación de una Euroregión donde Catalunya tuviera un papel motor, como espacio de cooperación para impulsar el desarrollo económico, las infraestructuras y mejora de la influencia en las instituciones europeas.

En los últimos años a partir del 2010, el gobierno de CiU y el gobierno de Junts pel Sí han dado otro rumbo a la cooperación transfronteriza. Si bien se ha mantenido el trabajo realizado con la Euroregión Pirineo-Mediterránea, se han producido cambios estructurales que han supuesto el desplazamiento de las oficinas de la Euroregión a Perpiñán, perdiendo así una de las suyas que se establecía en Barcelona. Por otro lado, no se ha intentado ningún otro despliegue de nuevas iniciativas de cooperación, si bien se han ido renovando los convenios de cooperación con el Consejo Departamental de los Pirineos Orientales. Si se analiza el programa electoral de Junts pel Sí, coalición de gobierno actual (2017), no hay una sola mención a la cooperación transfronteriza ni en la Euroregión. En cambio, se apuesta de manera decidida por ampliar de manera rápida las delegaciones de Catalunya al exterior para actuar diplomáticamente con los estados, como una línea más de trabajo por la independencia. Hay un cambio de estrategias y orientaciones, que puede significar la convicción que Catalunya tiene que actuar como un nuevo estado, poniendo en otro nivel la cooperación con otras regiones. Los estados cooperan con estados, y si Catalunya ya no es una región, deja en parte este trabajo con otras regiones europeas.

#### **5.3.4 La participación de Catalunya en estructuras de cooperación transfronteriza**

La cooperación transfronteriza se desarrolla en diferentes escalas y con multitud de agentes territoriales como se ha mencionado anteriormente. En este apartado se analizarán las estructuras y redes transfronterizas donde la Generalitat ha tomado parte en los últimos quince años.

##### *La Euroregión Pirineos-Mediterránea*

En todos estos años destaca la creación de la Euroregión Pirineo-Mediterránea. La idea de una Euroregión no era nueva, puesto que bajo la presidencia de Jordi Pujol se constituyó la Euroregión Mediterránea, a pesar de que su éxito fue limitado como ya se ha expuesto. Esta idea, propuesta por Pasqual Maragall, tenía la complicidad de líderes franceses, en especial alcaldes, como el de Perpiñán Jean Paul Alduy o de Georges Frêche, histórico alcalde de Montpellier y que en 2004 era presidente de la región del Languedoc-Rossellón. Correspondía a los territorios las capitales de los cuales formaban la red C-6. Todas con la excepción de la

Comunidad Valenciana. Participarán, por lo tanto, Aragón, las Islas Baleares, el Languedoc-Rosellón, el Mediodía-Pirineo y Catalunya. Por razones políticas, el presidente valenciano, Francisco Camps del Partido Popular, estimó no conveniente formar parte de esta red. Los argumentos serían que no era parte de la estrategia de desarrollo de su región, y que, además, situaba a “Valencia en la periferia de Barcelona”. Apostaba en cambio, por otro eje, dicho “de la Prosperidad”, con la Comunidad de Madrid y las Islas Baleares<sup>29</sup>. En realidad, sin embargo, hay un conflicto geopolítico importante: el impulso de la Euroregión por parte de Pasqual Maragall, del Partido Socialista, suponía una confrontación a la idea de la España radial del Partido Popular y que se había consolidado en la España de los últimos decenios. Francisco Camps, con la presidenta Esperanza Aguirre, quisieron limitar un posible potenciamiento del Eje Mediterráneo, que avanzara hacia una España multipolar, rompiendo así el modelo centralista que había consolidado el Partido Popular durante el gobierno Aznar, en especial en aspectos como las infraestructuras.

A diferencia otros organismos de cooperación, como la Comunidad de Trabajo de los Pirineo, la Euroregión tiene un carácter de gobernanza horizontal y vertical, en cooperación entre actores a múltiples escalas. La declaración fundacional<sup>30</sup> (2004) dice que “Con la participación activa de organismos de la sociedad civil que representan nuestros ciudadanos y de los gobiernos locales y supralocales, buscaremos las ayudas y las complicidades europeas y estatales necesarias para garantizar el éxito de la nueva Euroregión Pirineo Mediterránea”. Tiene una vocación abierta y flexible, puesto que pretende involucrar a todos los actores, locales, regionales, estatales y europeos, en la cooperación. Además de involucrar igualmente a actores privados, más allá de la administración pública.

A pesar de que la Euroregión no tiene una figura jurídica, se apostó por una AECT. Los representantes de las regiones de la Euroregión, con la excepción de Aragón que había abandonado la participación en la Euroregión<sup>31</sup> en 2007 aprobaron la declaración constitutiva de la AECT. El convenio final será firmado en 2009 en Palma. Los estatutos del AECT, a partir de su creación, recogían el establecimiento de la dirección en Toulouse, la secretaría general en Barcelona y una representación en Bruselas. Esta estructura se ha transformado recientemente, con cambios en el organigrama organizativo y el desplazamiento de todas las sedes a Perpiñán.

#### *La Comunidad de Trabajo de los Pirineos*

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos se fundó en 1982, por parte de todas las regiones españolas y francesas de los dos lados de los Pirineo y Andorra, con la voluntad de tratar los problemas compartidos que se podían tener en este espacio, en especial los territorios de

<sup>29</sup> Camps y Aguirre reivindicarán el “eje de la prosperidad” frente al de Zapatero-Maragall. ABC. (11/06/2004) [https://www.abc.es/hemeroteca/historico-11-06-2004/abc/Nacional/camps-y-aguirre-reivindicaran-el-eje-de-la-prosperidad-frente-al-de-zapatero-maragall\\_9621962313196.html](https://www.abc.es/hemeroteca/historico-11-06-2004/abc/Nacional/camps-y-aguirre-reivindicaran-el-eje-de-la-prosperidad-frente-al-de-zapatero-maragall_9621962313196.html)  
(Consultado el 07/03/2019)

<sup>30</sup> Declaración constitutiva de la Euroregión Pirineo Mediterránea. 29/10/2004. [http://www.euroregio.eu/sites/default/files/041029\\_declaracio\\_constitutiva\\_epm\\_cat.pdf](http://www.euroregio.eu/sites/default/files/041029_declaracio_constitutiva_epm_cat.pdf)  
(Consultado el 07/03/2019)

<sup>31</sup> Aragón abandona la participación en la Euroregión en 2006, como protesta por el conflicto judicial con Catalunya respecto a las obras de arte religioso de la Franja de Ponent.

montaña. Un espacio que nació y trabajó durando más de veinte años sin ningún instrumento legal que permitiera tener una estructura propia, con las limitaciones que ello significa.

Su funcionamiento supone que la dirección de la entidad, que recae en la secretaría general, sea rotatoria entre las diferentes regiones. El año 2005, con la presidencia por Catalunya, y bajo su impulso, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos pasó a tener una entidad propia. Así, por primera vez, tenía entidad jurídica, en forma de consorcio, y podía actuar de manera autónoma, con un presupuesto e interactuar directamente con la Unión Europea. Gracias a este hecho pudo tener la responsabilidad de asumir la gestión del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España, Francia y Andorra (POCTEFA), encargado de asumir los fondos INTERREG para la cooperación transfronteriza.

### *El Hospital Transfronterizo de la Cerdanya y el Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo*

Destacan dos iniciativas en las que, a pesar de que su impacto territorial no es para el conjunto de Catalunya, la Generalitat ha jugado un papel indispensable. Primero el Hospital Transfronterizo de la Cerdanya, ya una realidad y en pleno funcionamiento; y, en segundo lugar, el intento de impulsar el Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo.

En cuanto al Hospital Transfronterizo, después de diferentes intentos para profundizar en la cooperación sanitaria, en 2003 un estudio de viabilidad económica financiado por INTERREG III supuso la primera piedra para la construcción del primer hospital transfronterizo de Europa en Puigcerdà, que daría servicio al conjunto de la Cerdanya. La Generalitat de Catalunya, junto con la Fundació Hospital Transfronterizo de la Cerdanya, constituida para impulsar y gestionar el Hospital con actores de los dos lados de la frontera, consiguió 18 millones de euros del POCTEFA 2007-13 para su construcción (Berzi, 2013). El papel de la Generalitat de Catalunya en la construcción del hospital es un ejemplo de capacitación del nivel regional para ejercer como actor transfronterizo. La Generalitat asumió la responsabilidad del gobierno español, dialogando directamente con el gobierno central francés. El Ministerio de Sanidad español cedió en Catalunya las gestiones.

Por otro lado, otro ejemplo es el Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo. El año 2007 un grupo de autoridades locales y regionales firmó en Ceret <sup>32</sup> un manifiesto para iniciar los trámites necesarios para la constitución de un Eurodistrito, con el apoyo de la Generalitat de Catalunya, para el espacio formado entre la provincia de Girona y el departamento francés de los Pirineo Orientales, con una AECT como figura jurídica de gestión. Tenía que servir para consolidar su complementariedad social y económica, e impulsar las políticas necesarias para superar el hecho fronterizo.

El Eurodistrito, sin embargo, no se ha desarrollado, puesto que todavía no se ha aprobado su constitución diez años después de la firma de la Declaración de Ceret. Según Castañer y Feliu

---

<sup>32</sup> Declaración de Intenciones para la creación de un Eurodistrito del Espacio Catalan Transfronterizo. 2007. Ceret. [http://www.eurodistricte.cat/sites/default/files/contingut/declaracio\\_ceret\\_0.pdf](http://www.eurodistricte.cat/sites/default/files/contingut/declaracio_ceret_0.pdf) (Consultado el 07/03/2019)

(2012) los cambios políticos en los gobiernos locales y regionales, las diferentes posiciones ante la prioridad o no de reivindicar la catalanidad de los territorios franceses, la prioridad de otros temas en momentos de crisis económica, la dilación en el tiempo de la firma de los estatutos por parte del Gobierno francés y la falta de liderazgo han contribuido a la desmotivación y a la falta de capacidad de acción conjunta y coordinada.

A partir del 2010, con el último gobierno de *Convergència i Unió* y el gobierno de *Junts pel Sí*, no se ha impulsado ningún nuevo proyecto de estructura de cooperación transfronteriza. Si bien se ha continuado con la Euroregión, no se ha consolidado el Eurodistrito y no parece que haya ninguna posibilidad a corto plazo. Se ha hecho mención anteriormente, pero parece que la estrategia de internacionalización de la Generalitat ha apostado por otros espacios de cooperación, en especial por medio de oficinas de representación a otros estados. La situación política de Catalunya ha influido en este cambio de orientación y de políticas de la Generalitat.

### 5.3.4 Catalunya y la iniciativa INTERREG: líder y actor de proyectos transfronterizos

Después de la participación en redes de cooperación transfronteriza, otro elemento que sirve para comprobar la actividad transfronteriza de una región europea como Catalunya es estudiar sus proyectos de cooperación. De los proyectos se puede analizar su líder y conjunto de actores, su tipología, la duración, el presupuesto, entre otros ítems. El análisis que se realizará a continuación utiliza la metodología realizada por el grupo de investigación APTA de la Universidad de Girona. Expuesta en varios artículos (Feliu et. al., 2013), permite el estudio de los proyectos financiados por INTERREG en diferentes convocatorias, a través de diferentes variables: tipología de proyectos, actores, territorios implicados y recursos gestionados.

Se ha llevado a cabo un análisis de los programas III y IV de INTERREG del Programa Operativo España-Francia-Andorra (POCTEFA), entre los años 2000-2006 y 2007-2013. Sólo se han tenido en cuenta los proyectos donde participan actores regionales, dejando de lado los locales o provinciales. Los que en terminología de estadística europea diríamos NUTS II, y en concreto para Catalunya SE51. Observando los datos, más de la mitad de los proyectos están liderados por autoridades locales, las regiones son el segundo nivel administrativo que lidera más proyectos.

Tabla 21: Número de proyectos liderados por actores regionales catalanes.

INTERREG III (1999-2006)	INTERREG IV (2007-2013)	INTERREG V <sup>33</sup> (2014-2020)
11	10	3

Fuente: realización propia a partir de datos de POCTEFA

Catalunya fue la segunda región que lideró más proyectos durante el INTERREG III con 11 proyectos, precedida por Navarra con 20 proyectos, pero seguida a mucha distancia de Aragón con 3. En cambio, para Interreg IV, Catalunya, a pesar de liderar un proyecto menos,

<sup>33</sup> Hasta la segunda convocatoria. 2017

pasó a ser la región que encabezó un mayor número de proyectos, en este caso seguida por Navarra. Son estas dos las regiones con más capacidad de liderar proyectos en la frontera. Este hecho puede responder a la voluntad política de implicarse en la cooperación transfronteriza de sus administraciones, y de la capacidad técnica, administrativa y financiera que supone liderar y participar en un proyecto europeo de cooperación transfronteriza.

Para el caso del conjunto de actores, es la segunda región con más actores, después de Navarra (46), pero seguida muy cerca por el País Vasco (41) o Aragón (39) durante el III periodo. Lo mismo pasa durante el IV, donde Catalunya también es la segunda región con más actores, donde vuelve a liderar el ranking Navarra. Del análisis de los actores es importante destacar el hecho que la práctica totalidad de los actores son actores públicos, por lo tanto, de la Generalitat de Catalunya, ya sea directamente por consejerías como por agencias públicas como el Centro Tecnológico Forestal de Catalunya o el Instituto de Investigación y Tecnologías Agroalimentarias.

Tabla 22: Número de proyectos participados por actores regionales catalanes.

INTERREG III (1999-2006)	INTERREG IV (2007-2013)	INTERREG V <sup>34</sup> (2014-2020)
43	38	14

Fuente: realización propia a partir de datos de POCTEFA

Si sólo analizamos, como se ha mencionado con anterioridad, los proyectos de cariz regional, Catalunya no destaca más que las otras regiones, a pesar de ser mucho más grande en extensión y población. Hay que tener en cuenta sin embargo las características de Navarra y el País Vasco, en especial por su capacidad fiscal y en el caso de Navarra, el hecho de ser una comunidad uniprovincial. Esta última asume todas las competencias que el resto de regiones se reparten con las provincias. Pero, por otro lado, su capacidad fiscal también puede facilitar la decisión de invertir más recursos en estos proyectos. Estas comunidades pueden tener una mayor capacidad de impulsar proyectos gracias a estas características.

### **5.3.5 Interpretaciones**

La tarea de Catalunya, y en concreto de la Generalitat, como actor en la cooperación transfronteriza en su ámbito de actuación ha sido diversa a lo largo de los años. Ciertamente el impulso que dan los fondos europeos es importante, quizás fundamental, pero más allá, hay también otros aspectos. Por un lado, el impulso personal, y por otro, la geopolítica. Después de hablar con actores implicados y asistir a debates sobre la temática, se desprende este hecho, que demasiados proyectos o intentos para impulsar cooperación transfronteriza, ya sean proyectos o estructuras, dependen de la visión o voluntad de una persona con capacidad de decisión o influir.

Las dos visiones de Jordi Pujol y Pasqual Maragall reflejan bien este hecho. Y muestran la falta de una visión de país, que supere los programas del partido gobernante. Por otro lado, la geopolítica derivada de las diferentes actuaciones políticas de los gobernantes. La voluntad de

---

<sup>34</sup> Hasta la segunda convocatoria. 2017

hacer de Catalunya un actor en la cooperación transfronteriza e internacional es fruto de la propia dinámica interna catalana, sin dejar el contexto global en el que se enmarca. La acción exterior del gobierno catalán es una prioridad de todos los gobiernos, de situar su visión de Catalunya en Europa y el mundo, para ofrecer una Catalunya capaz de participar en las dinámicas globales. También, emerge la voluntad constante de hacer de esta región un actor con fuerza para influir en las decisiones que se toman en el sí de la Unión Europea, y poder tener una voz catalana en Bruselas para poder ejercer de portavoz de las necesidades específicas del territorio. Por al mismo tiempo, como contrapoder de las decisiones del estado español.

Otro aspecto a valorar es lo referido a las competencias en cooperación. Estas han permitido el impulso de numerosas iniciativas, si bien el gobierno del Estado continúa teniendo la última palabra. Ante el debate que algunos autores como Harguindéguy y Bray (2009) aportan sobre si la cooperación puede aumentar la capacidad de actuación de las regiones, ciertamente con instrumentos como el AECT se facilita este hecho por una mayor facilidad de gestionar por ejemplo fondos europeos de forma compartida, los estados son los que tienen que dar el visto bueno. Keating (2008) precisamente apunta que aún con la regionalización de políticas europeas como esta, se puede generar un proceso centralizador. Durante los años ochenta la idea de la Europa de las Regiones emergía con fuerza en especial por el despliegue de los fondos estructurales y de cohesión, y podía generar un posible reforzamiento del nivel regional en frente de los estados. Pero el mismo Keating afirma que unos decenios después se ha demostrado que este debate no se ha desarrollado, y que los estados, a pesar y su transformación y la integración europea no han dejado de ser los actores claves que forman la Unión Europea. La diversidad de situaciones dentro de los estados miembros y la complejidad derivada de las diferencias entre cada territorio hace impensable que en un futuro cercano se establezca una verdadera Europa de las Regiones.

En todo caso, el trabajo realizado durante estos años por la Generalitat demuestra un desequilibrio en función de los objetivos políticos de los gobernantes, especialmente visible a la hora de analizar las estructuras de cooperación. En cuanto al INTERREG, Catalunya como región no destaca por encima de las otras, si bien es cierto que los datos del estudio plantean que en la frontera hispano-francesa la gran parte de los proyectos son participados mayoritariamente por actores locales. La capacidad de Catalunya parece, por lo tanto, todavía por desplegar en buena medida. Por otro lado, la voluntad política de hacer de Catalunya un actor transfronterizo potente, y que la cooperación sea un elemento transversal en los diferentes niveles de actuación política, necesita de una consolidación que responda a una acción política clara y determinada en esta dirección durante un tiempo más prolongado.

*Fronteras y europeización del territorio:  
el papel de ciudades y regiones en la cooperación transfronteriza*





## **PARTE CUARTA: DISCUSIONES Y CONCLUSIONES FINALES**

---



## 6. DISCUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

Después de los capítulos anteriores es necesario hacer un ejercicio imprescindible en cualquier trabajo científico: poner en relación los resultados obtenidos durante la investigación con la teoría y otros trabajos realizados anteriormente. El marco teórico debe servir de guía, ya que para ello ha sido el material utilizado para poder dar cuerpo al conjunto de la tesis doctoral. La voluntad es discutir las líneas que se desprenden de los resultados y que pueden aportar nuevo conocimiento.

### Sobre la cohesión territorial europea y los retos del territorio

La cooperación transfronteriza en la Unión Europea se enmarca dentro de la política regional y de cohesión. La Estrategia Territorial Europea recoge la necesidad de avanzar hacia un territorio más cohesionado que permita un mejor y armonioso desarrollo en el conjunto del territorio. Se reconocen, además, las necesidades particulares de los espacios fronterizos, por sus dificultades para poder desarrollarse y conectarse a las dinámicas estatales y globales. El papel de las fronteras debería de ir aminorando, significando que la acción de un gobierno, sea a la escala que sea, puede tener impacto al mismo tiempo en el territorio del estado contiguo. Medeiros (2013) repasó la cooperación transfronteriza en relación con la política de cohesión. Más allá de valorar la necesidad de aportar más recursos económicos a la cooperación transfronteriza, y en concreto a INTERREG como principal fondo, pone de manifiesto que efectivamente estos instrumentos han permitido un aumento de la cooperación transfronteriza. La expansión de los diferentes programas y el aumento del presupuesto dedicado a los programas es un buen síntoma. Pero hay elementos críticos que deben ser expuestos y debatidos, especialmente relacionados con los objetivos de la cooperación y su encaje en el territorio.

Algunos autores han intentado clasificar las regiones fronterizas en función de algunas de sus características (ESPON, 2007; Ratti y Schuler, 2013; Topaloglou, Kallioras, Manetos, y Petrakos, 2005) y aunque divergen algunos elementos, exponen toda la diversidad de circunstancias debido a aspectos como la realidad física, la situación económica, la realidad social, la lengua, entre otros elementos. Pero según trabajos de la Unión Europea, con el mapa que hemos visto en el marco teórico sobre la tipología de las regiones europeas, las regiones fronterizas son mayoritariamente rurales. Este hecho apunta diferentes elementos. Por un lado, dificultad de desarrollo económico, y por otro, una evolución demográfica demasiadas veces negativa, con procesos de despoblación fuertes que no ayudan a crear perspectivas futuras positivas. Topaloglou, Kallioras, Manetos, y Petrakos (2005) afirman que se puede distinguir fácilmente unas regiones fronterizas centrales con mayor capacidad de beneficiarse de la integración, y otras periféricas con más dificultades. Esta definición coincide, tres décadas después, con los términos utilizados en el trabajo de Brunet (Brunet, 1989) sobre ciudades y territorios en Europa. Otros autores como Bufon (2011), apuntan en la misma dirección, y eso nos lleva a plantear otra reflexión. Algunas fronteras, por sus características sociales, administrativas y económicas muestran tener más capacidad para beneficiarse de los

procesos globales de integración y de las políticas europeas. Ello supone por tanto tener también más posibilidades de impulsar proyectos de cooperación. La investigación planteada refuerza esta hipótesis con los datos y puede contribuir al desarrollo de más literatura en este sentido.

Por otro lado, referido al análisis realizado en relación a los proyectos de cooperación, vemos como el desarrollo económico, en sentido amplio, es la primera tipología de proyectos INTERREG según la metodología usada para esta investigación. Decimos en sentido amplio ya que tanto se han incluido aquí fomento del emprendimiento, apoyo a pequeñas empresas o desarrollo turístico, entre otras subcategorías. Hecho que liga con el anterior referido a las dificultades de las regiones para potenciar el desarrollo económico. Este reto, seguramente extendido a buena parte de los territorios fronterizos, quizá significa que las necesidades del territorio no ligen fácilmente con los ejes o prioridades que cada vez más estipula la Comisión Europea para optar a fondos. Los datos obtenidos del análisis de los proyectos INTERREG suponen una buena fuente de información. El todavía necesario apoyo para consolidar sistemas socioeconómicos en los espacios fronterizos, y cómo el desarrollo económico debe ser una prioridad para las instituciones. La cada vez más importante relación de los sistemas económicos y productivos con la investigación y la tecnología, los retos del cambio climático o la formación en ciertos sectores demasiado desligados del tejido socioeconómico, son un desafío a tener en cuenta por los gestores de los fondos. Una de las realidades que más ha surgido con el estudio realizado en las cuatro fronteras es que los espacios urbanos tienen más capacidad de participar de proyectos de cooperación. Su dinamismo es mayor tal como recogen diferentes autores (Sohn y Stambolic, 2015), y también el análisis demuestra como en los espacios urbanos pueden participar más en proyectos, ya que tienen más recursos técnicos y financieros para hacer frente a todo lo que supone un proyecto europeo. Pero otra vez, si la mayoría de las fronteras son rurales, emerge un importante problema, ya que las ciudades tienen más fuerza para optar a fondos, en contra de una mayor parte del territorio que no puede utilizar unos fondos ideados para unos espacios con unas características muy concretas.

Sería necesario poder desarrollar programas más específicos o diferenciados, para espacios urbanos y rurales, y adoptar medidas que faciliten a estos últimos y los pequeños municipios poder optar y participar de proyectos. Algunas posibilidades serían asistencia técnica o, en algunos casos, más facilidades en el caso de la financiación. También en lo referente a la creación de estructuras de cooperación. Hemos analizado el caso de algunas *eurociudades*, pero no hay figuras que ayuden o puedan beneficiar al medio rural. Sería óptimo avanzar en este sentido, y poder fomentar un mejor asociacionismo entre pueblos y aldeas, la puesta en común de retos y conflictos, así como la búsqueda de soluciones. Podría ser una buena medida para poder, por ejemplo, disponer de personal técnico compartido capacitado para poder solicitar y gestionar un proyecto europeo.

## Fronteras y asimetrías

Referido a los actores de los proyectos de cooperación se deben hacer diversos comentarios. Hemos visto como hay un elemento fundamental que explica en gran medida los resultados: la asimetría, definida por autores como Laine (2012). La asimetría pone de relieve un hecho: la creación de un instrumento financiero como INTERREG debe ser capaz de adaptarse a la realidad del conjunto de la Unión Europea, pero quizá es demasiado rígido en algunos aspectos, hecho que conlleva que unos actores tengan mayor capacidad de participar que otros. Los estados menos descentralizados en regiones pueden tener más dificultades para, primero liderar, y segundo, participar de proyectos transfronterizos. En los más descentralizados, como Alemania, Austria, España o en parte Italia, las regiones tienen un peso muy destacado y por ello, más facilidad para participar de un proceso que por definición, es realizado por entidades regionales y locales (Perkmann, 2003a). Su mayor capacidad fiscal permite mejor financiación y, en algunos casos, es una estrategia territorial como hemos visto en Catalunya (Aixalà, 2015; Morata y Francesc, 2007), pero también podríamos afirmarlo para Galicia (Cancela Outeda, 2010; Lange, 2017). Sanguin (2013) comparte los resultados de la tesis, reconociendo que la eficiencia de la cooperación depende en buena medida al modelo de estado al que corresponda cada territorio fronterizo. En los más descentralizados, federados, las regiones tienen más capacidad de maniobrar. Los mapas realizados en el análisis, corroboran estas tesis.

El nivel local, si bien más uniforme en el conjunto de Europa en lo que a competencias se refiere, puede tener también ciertas dificultades. Este hecho está ligado claramente con la reflexión anterior sobre la realidad rural de buena parte de las fronteras. Hemos visto con los mapas como, si bien en algunos casos el dinamismo local está ligado a espacios urbanos, en la mayoría de los casos la participación es escasa ya que buena parte de los municipios, si participan, es en pocos proyectos. Hablando con responsables locales afirman lo ya mencionado en diversas ocasiones: la dificultad técnica y la falta de capacidad. Esta tesis por tanto puede contribuir, en parte, a poner en relieve esta realidad. Es necesario tener más presente las características territoriales a la hora de analizar los procesos y resultados derivados, por ejemplo, de las políticas europeas.

Pero las asimetrías, más allá de las institucionales, se encuentran en otros aspectos. El lingüístico, una barrera en algunos casos difícil de superar, como recogen, por ejemplo, la encuesta de la Comisión Europea realizada en 2015<sup>35</sup> sobre la cooperación transfronteriza, donde el idioma es la mayor barrera para los ciudadanos. También autores como Decoville, Durand, Sohn y Walther (2013) la recogen como uno de los elementos a tener en cuenta que puede facilitar o, por el contrario, frenar la integración. Las diferentes entrevistas realizadas, en especial en territorios como la frontera entre Alemania y Polonia también recogen esta afirmación.

---

<sup>35</sup> Cross-border cooperation in the EU. DGRegio (2015)  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/eurobarometer/422/cbc\\_coop\\_pres\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/eurobarometer/422/cbc_coop_pres_en.pdf)  
(Consultado el 07/03/2019)

Otra gran asimetría es la económica. El cambio de significado de las fronteras con el proceso de *de-bordering* implica una mayor movilidad de todos los recursos, humanos, de bienes y capitales y avanzar hacia una convergencia territorial, como solicitan y pregonan las instituciones europeas. Ello permite a los territorios establecer sus estrategias para poder sacar partido de esta situación (Ratti y Schuler, 2013). Pero el trabajo de campo y las entrevistas muestran un interés de los agentes territoriales en mantener un cierto efecto de la frontera, y ver como una amenaza que se pueda romper un dinamismo ligado a la diferenciación fronteriza. Como se ha mencionado en el marco teórico, cabe entender la asimetría precisamente como elemento de complementariedad, la frontera como eje que puede ayudar a cohesionar debido a su efecto divisor, aunque pueda parecer contradictorio. Por ello las políticas europeas deberían poder congeniar diferentes aspectos, la cohesión del territorio y un proceso de armonización, pero por otro, una complementariedad que pueda dar oportunidades de desarrollo a todos los territorios, a ambos lados de una frontera. Los proyectos de cooperación deberían poder cumplir con los dos aspectos. Esta doble realidad, la complementariedad y la competencia, ha sido escasamente recogida y reflejada en la literatura científica. Por ello, con esta tesis se pretende aportar material y conocimiento en este sentido.

En referencia a los actores participantes de los proyectos vemos como todavía, en la mayoría de los casos, son actores públicos; o bien directamente ligados a la administración o dependiente de ella de alguna manera. Consejerías, diputaciones o ayuntamientos en la terminología institucional española son las administraciones más comunes en participar. Si bien, tienen una fuerza importante, sobre todo en casos como Portugal o Italia, las universidades.

Algunos autores han estudiado su papel como agente en la cooperación (Giband y Mary, 2018), pero el estudio aquí realizado nos aporta otro punto de vista. Las universidades se han constituido en agentes solicitantes de fondos de cooperación para desarrollar sus proyectos y redes de trabajo compartidos. Ciertamente responde bien a la llamada de la Unión Europea de avanzar en los objetivos de una economía del conocimiento, pero quizá ejercen una cierta competencia desleal respecto a otros agentes del territorio, como los municipios más pequeños. Los datos en la frontera portuguesa son reveladores en este sentido, con la participación por ejemplo de la Universidad de Porto. Las posibilidades que tienen estas grandes instituciones quizá merman las de otros. Con ello, quizá sería deseable fomentar no solo la cooperación horizontal entre actores similares entre los dos lados de la frontera, como pueden ser dos universidades, también el carácter vertical, la universidad con el territorio. Ello facilitaría mucho algunos de los comentarios anteriormente mencionados, de la dificultad de elaborar propuestas que respondan a los ejes y competencias exigidos por los gestores de proyectos europeos.

Las cámaras de comercio se sitúan como los actores privados en más destacados en diversas fronteras, como en las hispano-francesa. Estos agentes tienen una fuerte implantación territorial, y despliegan redes potentes capaces de crear proyectos de desarrollo económico muy vinculado al espacio en el que se asientan. Podrían ser, por ejemplo, buenos aliados con las universidades y parques de investigación para facilitar la conectividad con el territorio.

Los parques de investigación han visto también en los proyectos INTERREG una fuente de inversión notable. Los casos de la frontera hispano-lusa o austro-italiana tienen numerosos ejemplos de parques de estas características que intentan situarse como referente en alguna área de investigación si bien, en algunos casos, parece desligado del tejido del entorno en el que se sitúa. Ello hace que su viabilidad y futuro, más allá de recibir ayudas públicas parece hacerlos demasiado débiles y su continuidad sea dudosa.

Al hablar del papel de las universidades plantea otro elemento de discusión. Las fronteras españolas son buen ejemplo para tratarlo. Hemos visto como la Universidad de Zaragoza, la de Oporto, Barcelona o Toulouse han realizado numerosos proyectos de cooperación. Estas universidades, que, si bien con la metodología de análisis se les ha dado un impacto de NUTS III, se encuentran, en muchos casos a más de un centenar largo de kilómetros de la frontera. Este hecho plantea dudas razonables sobre que consideramos territorio fronterizo. La Unión Europea plantea que son todos los NUTS III colindantes a la frontera, pero algunos casos, como en España, las zonas elegibles iban más allá. El geógrafo onubense José María Jurado se planteaba si las delimitaciones son las adecuadas para la cooperación<sup>36</sup> (2015), utilizando la frontera entre España y Portugal para sus planteamientos, afirmando que efectivamente la ampliación del territorio elegible significa una menor financiación por cápita para los territorios realmente fronterizos. La Comisión Europea ha hecho un ejercicio práctico utilizando los NUTS III directamente, pero quizá no responde realmente a la realidad territorial. Es verdad que no se encontrará una delimitación perfecta para toda Europa, pero quizá debería de encontrarse una delimitación más flexible a la realidad de cada territorio, para poder responder a las necesidades presentes.

### Sobre la Europa de las regiones, ciudades y el gobierno del territorio: *rescaling y governance*

Otro apartado importante es el referido al hecho que demasiadas veces la cooperación se asienta en las relaciones personales, normalmente entre líderes políticos que mantienen buena relación y sintonía. Trillo, Lois y Paül (2015) lo ejemplifican en el proyecto de Eurociudad Chaves-Verín. Y lo corroboran los diferentes entrevistados. En una mayoría de los casos, la voluntad o visión del político gobernante determina el impulso o no de la cooperación transfronteriza. El caso analizado más profundamente en este sentido, el de Catalunya, también reafirma la tesis. La visión y voluntad de una persona como Pasqual Maragall supuso desarrollar un conjunto de iniciativas potentes de impulso de la cooperación, que han tenido en el Hospital Transfronterizo el mejor fruto, reconocido en toda Europa como uno de los mejores ejemplos en materia de cooperación, aun cuando diferentes problemas han surgido, la mayoría de ellos ligados a obstáculos legales entre los dos estados. Delante de él, el presidente de la Generalitat Valenciana que tenía intereses contrapuestos (Prytherch, 2016).

---

<sup>36</sup> ¿Son las delimitaciones de los INTERREG adecuados para la cooperación?. La riqueza de las regiones. Asociación Española de Ciencia Regional. (30/12/2015). <http://abcblogs.abc.es/riqueza-regiones/2015/12/30/son-las-delimitaciones-territoriales-definidas-en-los-programas-interreg-espana-portugal-las-mas-adecuados-para-la-cooperacion-transfronteriza/> (Consultado el 07/03/2019)

Fuera por voluntad política o no, ejemplifica la diversidad de casos. Y Catalunya sirve como ejemplo otra vez, pero en este caso contrario a los intereses de la cooperación transfronteriza. Si bien los grandes esfuerzos realizados durante el gobierno Maragall, los últimos gobiernos han demostrado poco interés en la materia. El mejor ejemplo es la falta de mención alguna en sus programas electorales. Más ejemplos se podrían encontrar en ayuntamientos de diferentes ciudades, como podría ser Perpignan o Figueres. Sería necesario hacer de la cooperación una estrategia territorial concertada y consensuada con todos los agentes locales y regionales. La cooperación transfronteriza debería de adquirir un papel preponderante en la planificación estratégica de los territorios de frontera, para poder desarrollar las líneas adecuadas para poder asumir las ventajas que significa para el espacio tener una frontera al lado, y optimizar recursos, servicios e impulsar los proyectos necesarios. Ello supondría dar mayor estabilidad a los proyectos y estrategias, porque en muchos casos, el impacto territorial se ve limitado por tener un recorrido demasiado corto, sin poder expandirse debido a que, a menudo, los cambios políticos cambian las prioridades.

El siguiente elemento a tener presente, y ligado con el anterior, es el referido a la consolidación de los territorios fronterizos como espacios funcionales. Numerosos autores se han referido a los espacios fronterizos como *soft-spaces*, especialmente vinculados a la planificación del territorio (Allmendinger et al., 2014; Giband y Vicente, 2018; Stead, 2014a; Walsh, Jacuniak-Suda, Knieling, y Othengrafen, 2012), también para macroregiones como (Sielker, 2012; Telle, 2017). El carácter poco claro, de falta de definición, *fuzzy* en inglés, vuelve a recuperar la idea de la dificultad de delimitar un espacio fronterizo, hasta donde llega el efecto de la frontera, especialmente en escalas más reducidas. La cartografía realizada hace emerger estas nuevas geografías funcionales, y demuestra ya sea a partir de proyectos o instrumentos de gobierno, como se conforman territorios que tienen en común algo más que su proximidad geográfica. Ello complica el gobierno del territorio, y poder gestionar buena parte de los procesos que se producen, como por ejemplo, los transportes o la vivienda. La creación de las AECT debería facilitar la creación de estructuras de gobierno y la *governance* del conjunto de agentes a diferentes escalas. Pero parece que otra vez las asimetrías entre estados pueden ser un problema, un freno, ya que las diferentes legalidades hacen complicado en algunos casos aspectos como las contrataciones de personal o determina, en función de donde este la sede, la forma jurídica de la misma, más allá del reconocimiento jurídico a nivel europeo. Por tanto, los espacios fronterizos presentan aún dificultades en su gestión y gobierno.

Hay que reconocer que INTERREG ha facilitado los proyectos compartidos y la puesta en común de redes de cooperación con sus fondos. El análisis de las Eurociudades ibéricas ha puesto, igualmente de relieve que el hecho de tener en un territorio una AECT, no garantiza más proyectos o cooperación. Por tanto, la realidad es que tener una figura jurídica puede facilitar algunos procesos, pero no es garantía de mayor dinamismo, tal y como demuestran algunos casos estudiados. También que hay más estructuras de cooperación, pero con el trabajo de campo también hemos encontrado espacios que han renunciado a tener una figura como la de AECT por ser en algunos casos una estructura rígida que no ha sido capaz de superar problemas que aún persisten. Sigue, por tanto, el estado condicionando en buena

medida una parte destacada de la gestión de la cooperación transfronteriza. Los acuerdos de Bayona o Valencia, citados a lo largo de la tesis, son el mejor ejemplo de ello, ya que determinan que el estado tiene la última palabra a la hora de aprobar buena parte de las propuestas que puedan surgir en los intentos que haya para crear nuevas estrategias de cooperación. Tal como afirma Sanguin (2013), la emergencia de multitud de *euroregiones*, u otras figuras de cooperación a la escala que sea, no significa una amenaza a las políticas de los estados, si no una escalón más en la gobernanza europea.

En este punto parece indicado recuperar un artículo de Harguindéguy y Bray (2009), en el que los autores se preguntan si INTERREG ha permitido empoderar las regiones europeas. Los autores afirman en las conclusiones (pag.13) que deben darse dos condiciones: por un lado, un proceso de descentralización regional, por otro, que los actores subestatales hayan mantenido una actividad estable en cooperación transfronteriza anterior. Por ello, el empoderamiento es más efectivo en los estados más descentralizados. Coinciden con lo aportado por Sanguin (2013), y citado anteriormente. En referencia a la segunda condición, las regiones que han trabajado en situarse en las redes europeas y hacerse visibles pueden mejorar aún más su presencia y capacidad de gestión gracias al fondo INTERREG. Esta afirmación coincide con los resultados aportados en esta tesis. Catalunya es el mejor ejemplo de ello. Pero sería necesario delimitar mejor la afirmación. Es cierto que la política regional europea, incluyendo INTERREG, tiene en los actores regionales y locales un aliado fundamental, dándoles poder de gestión como se ha afirmado en el marco teórico. También que ha permitido su presencia en las instituciones europeas, todo ello, mermando en parte el poder estatal. Pero, por ejemplo, a la hora de poder establecer acuerdos formales como una AECT, debe pasar todavía la aprobación del estado, aunque el gobierno de Bruselas dé el visto bueno. Con las entrevistas realizadas a antiguos gestores del gobierno catalán, al tratar el Hospital de la Cerdanya, se reconoce que el estado cedió competencias en lo referente a este proyecto. Ello supuso la gestión directa del gobierno regional catalán con el ministerio de Salud de la república francesa. Este es un caso real de empoderamiento, pero con cesión por parte del estado. La gestión de fondos INTERREG, más allá de capacitar económicamente a regiones y municipios para poder realizar proyectos, no parece que signifique más que ejercer sus propias competencias. Los proyectos realizados con fondos INTERREG son, en su práctica totalidad, proyectos vinculados a las competencias básicamente atribuidas a las regiones o nivel local. Eso sí, como afirman Harguindéguy y Bray, debe haber una cierta autonomía para poder participar. Si no, como es el caso de Polonia, ciertos niveles de gobierno como el regional son inexistentes, y, por tanto, aunque haya fondos para la cooperación, no supone el impulso de un nuevo nivel. Podemos, en resumen, decir que se refuerza la autonomía ya existente.

Por último, han surgido hasta ahora diferentes aspectos que, en la mayoría de los casos, determinan la consolidación o no de cooperación transfronteriza. La necesidad de seguir avanzando en la cohesión territorial, las prioridades de las regiones, los actores participantes, las asimetrías entre estados o el gobierno del territorio transfronterizo. Cuestiones todas ellas que deberían estar presentes en los documentos oficiales que pretendan mejorar la situación.

Así, la Comisión Europea en su comunicación<sup>37</sup> de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “*Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE*”, de septiembre del 2017, recoge algunos de estos aspectos para lanzar nuevas propuestas y mejoras. Reconoce dificultades persistentes, como la lengua, las diferencias legales, las comunicaciones; diferencias en materias como sanidad, o tener en cuenta el marco jurídico y financiero actual en cooperación transfronteriza. Se tiene en cuenta, por tanto, algunos de los aspectos tratados hasta ahora. La Comisión recoge buenas prácticas y acciones que pueden servir para afrontar los retos. Pero falta concreción a la hora de afrontarlos. Además, y después del análisis, podemos afirmar que las políticas comunitarias deberían adaptarse a las necesidades de cada territorio, y no al revés. El desarrollo económico es un buen ejemplo de ello, para fomentarlo solo puede hacerse teniendo en cuenta la realidad territorial, sus recursos y posibilidades. Pero este documento parece no hacer frente a una realidad cada vez más obvia: el *re-bordering* es una realidad creciente en algunos momentos en algunas de las fronteras interiores. Esto pone en riesgo la cooperación transfronteriza y la cohesión europea, poniendo en peligro algunos de los pilares básicos de la Unión, que deben, por tanto, ser repensados. Sería necesario reflexionar sobre cómo afrontar esta realidad y qué medidas se podrían tomar en este sentido.

## 6.1 Resumen de las principales líneas de discusión

Después de hacer las discusiones generales en este capítulo, parece necesario resumirlas para facilitar la comprensión y ponerlas aún más en evidencia respecto al marco teórico:

- **Sobre la cohesión territorial y la persistencia de la dicotomía centro-periferia:** los fondos de cohesión, entre los cuales INTERREG, han permitido establecer una cantidad importante de proyectos de cooperación transfronteriza, con un gran número de actores y territorios involucrados como ha demostrado el análisis realizado. Se ha avanzado, por tanto, en la cohesión del territorio permitiendo superar en parte el “efecto barrera”. Ahora bien, si comparamos las fronteras analizadas con otras realidades, en especial en la Europa central, veremos cómo las necesidades son distintas. La frontera Austria-Italia, que podría inquirirse en esta macro-área, demuestra esta afirmación. Las fronteras más periféricas tienen aún necesidades de desarrollo más imperiosas, por una realidad socioeconómica en buena medida en crisis.
- **Nuevas escalas de gobierno. Los *soft-spaces* y la *governance*:** los territorios fronterizos, así como otras nuevas geografías funcionales y estructuraciones en Europa, existen en buena medida por efecto de la europeización del territorio. Estas nuevas geografías superan las jerarquías de gobierno establecidas, entre los niveles local, regional, estatal y europeo. La consolidación de los territorios funcionales en

---

<sup>37</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “*Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE*” (20/09/2018).

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/boosting\\_growth/com\\_boosting\\_borders\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_es.pdf)  
(Consultado el 07/03/2019)

torno a una frontera por los efectos de esta son reconocibles, si bien es todavía complejo delimitarlos, de ahí su definición de *soft-space*. Y, además, las nuevas geografías necesitan también estructuras de gobierno novedosas. Las eurociudades pueden servir de ejemplo. Un intento de agrupar diferentes intereses para conseguir gobernar una realidad funcional concertando agentes. Se corresponde con la definición de *governance*. Los proyectos INTERREG también son un ejemplo de multiescalaridad a la hora de poner en común un interés, en este caso para realizar un proyecto concreto.

- **Sobre las nuevas funciones de la frontera:** la realización de proyectos INTERREG, y toda la otra cooperación que se realiza más allá de estos fondos, demuestra cómo la frontera ha asumido, en parte, un nuevo papel de unión más que de separar. De relación más que de reafirmar. Igual que en el punto anterior, todos los elementos estudiados en la tesis ponen de manifiesto estas afirmaciones. Pero habrá que ver cómo afecta la situación política actual, donde el *re-bordering* es un riesgo con un gran efecto en las regiones fronterizas.
- **Asimetrías:** no son muchas las aportaciones teóricas al concepto de asimetría en relación a las fronteras, si bien algunas se han limitado a exponer la diferenciación que supone una frontera en distintos aspectos, básicamente legales y económicos. Con la tesis se aporta una nueva perspectiva. La asimetría puede significar también una diferente capacidad o potencial. Los proyectos INTERREG y sus participantes están fuertemente determinados por esta realidad, en especial ligado al modelo de estado, ya sea más o menos descentralizado. También las diferencias entre la realidad territorial, en aspectos como en tejido social o capacidad económica suponen un elemento rotundo en el momento de realizar un proyecto. Además, las políticas e instrumentos comunitarios parecen no tener demasiado en cuenta esta realidad, suponiendo una desventaja para algunos territorios.
- **Europeización, ciudades y regiones:** ciertamente la política regional, y en conjunto la acción de la Unión Europea ha permitido a regiones y ciudades tomar parte en nuevos aspectos del gobierno y acción política sobre el territorio. Los proyectos INTERREG ponen en el centro de la acción transfronteriza a las entidades subestatales. También ha permitido que estas establezcan sus estrategias de acción como hemos visto en las áreas urbanas fronterizas ibéricas o para el caso de Catalunya. Durante dos décadas la idea de una Europa de regiones y ciudades ha sido recurrente, tal y como muestra la vasta bibliografía, ante la Europa de los estados. No ha sido así. Europa ha contribuido a un refuerzo de las competencias de cada nivel administrativo.
- **Soberanía y *re-bordering*:** sobre la capacitación de las regiones y ciudades en relación a la cooperación transfronteriza, y en relación al apartado anterior, la cooperación transfronteriza permite una visibilidad internacional a los actores subestatales. Ciertamente es que el establecimiento de redes, las estructuras de cooperación

o los proyectos transfronterizos permite entrar a ciudades y regiones en el ámbito internacional, pero, aunque algunos intentos pretenden poner en cuestión la soberanía, podemos afirmar que esta recae en el estado. La situación política actual demuestra como el estado no duda en utilizar la frontera como un elemento básico de su propio ser, como estructura de determinación y control. Los cierres de fronteras interiores en algunos estados afectan de manera directa a los principios básicos europeos de libre circulación. Por ello, se puede afirmar que el estado usa sus poderes de manera plena en ejercicio de su soberanía, recordando que la Unión Europea es, todavía, una unión de estados.





## 7. CONCLUSIONES GENERALES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

El último apartado de la tesis doctoral es el dedicado a las conclusiones finales y exposición de líneas futuras de investigación. Hay que recuperar las hipótesis iniciales y los objetivos expuestos para comprobar qué se ha podido responder después de toda la investigación.

La primera de las premisas expuestas en el apartado inicial de hipótesis afirmaba que la cooperación transfronteriza es parte indispensable para la construcción del proyecto europeo, y además por ser los espacios de frontera el *laboratorio* de las políticas comunitarias.

El análisis de los proyectos INTERREG ha permitido evaluar esta parte de las políticas de cohesión. El marco teórico aporta una visión más general que ha posibilitado conocer mejor el conjunto y las prioridades de las políticas europeas de cohesión. Efectivamente el papel de las fronteras y las regiones de su alrededor puede ser determinante en algunos aspectos. Difícilmente se puede conseguir un objetivo de cohesión sin tener en cuenta estos espacios. Gracias a las políticas europeas la cooperación transfronteriza ha aumentado e incluso, podemos decir que en parte se ha consolidado como una política de buena parte de los territorios de frontera. Por otro lado, es cierto que las políticas transfronterizas son un buen reflejo de la esencia europea. Primero, por intentar superar el efecto de una frontera. En segundo lugar, por ser ejemplo del trabajo realizado a diferentes escalas de gobierno para avanzar en este sentido.

Este último punto nos permite ligar con la segunda hipótesis de partida para la tesis. Una hipótesis que afirma que el proceso de articulación no es meramente un juego a dos manos entre los estados y la Unión Europea. Es decisivo el papel que juegan los diferentes niveles subestatales, en especial de regiones y ciudades. Ello da una capacidad a las entidades locales y regionales de reforzar sus políticas, al mismo tiempo que les permite, en el caso de la cooperación transfronteriza, participar de la construcción europea aplicando buena parte de las políticas europeas, en especial aquellas con una marcada componente territorial. El análisis demuestra como la gran cantidad y variedad de proyectos realizados por parte de ciudades y regiones es el mejor reflejo de esta participación activa. No obstante en los estados menos descentralizados, como Portugal, el gobierno central asume también un rol de actor muy importante en los procesos de cooperación transfronteriza. Al contrario, los más descentralizados, pueden asumir una gran capacidad de participar, como Catalunya o la provincia de Bolzano. Por ello, el modelo territorial determinará finalmente la capacidad de actuar del territorio. La diversidad de escenarios analizados en la tesis nos ayuda a confirmar estas conclusiones. Las tablas que vienen a continuación recogen las participaciones de los niveles local y regional en los proyectos de INTERREG analizados. Ello puede ayudar a entender los resultados y la comparativa.

Tabla 23: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera hispano-francesa.

	<b>NUTS II</b>	<b>NUTSIII</b>	<b>LAU</b>
<b>ES</b>	148	61	89
<b>FR</b>	43	101	72

Fuente: POCTEFA. Elaboración propia.

Tabla 24: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera hispano-portuguesa.

	<b>NUTS II</b>	<b>NUTS III</b>	<b>LAU</b>
<b>ES</b>	259	125	76
<b>PT</b>	89	162	192

Fuente: POCTEP. Elaboración propia.

Tabla 25: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera centro polaco-germana.

	<b>NUTS II</b>	<b>NUTS III</b>	<b>LAU</b>
<b>PL</b>	10	9	52
<b>AL (BB)</b>	8	47	21

Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia

Tabla 26: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera norte polaco-germana.

	<b>NUTS II</b>	<b>NUTS III</b>	<b>LAU</b>
<b>AL (PO)</b>	10	25	51
<b>PL</b>	3	16	67

Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV, facilitados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Polonia

Tabla 27: Tabla resumen del número de participaciones de los actores según su nivel administrativo en la frontera austro-italiana.

	<b>NUTS II</b>	<b>NUTS III</b>	<b>LAU</b>
<b>IT</b>	105	102	50
<b>AUS</b>	68	58	26

Fuente: realización propia a partir de los datos INTERREG IV

A continuación, la tercera hipótesis es que, para entender los procesos de cooperación transfronteriza, no solo hay que analizar los proyectos de cooperación, sus redes y procesos de gobierno, también es imprescindible entender la acción gubernamental de los actores

subestatales, sus estrategias políticas y voluntades. Impulsar figuras, instrumentos o estructuras de cooperación demuestra un interés y una opción que explica cómo se relaciona ese actor con su entorno, cuál es su proyecto político y de territorio. La investigación ha permitido el doble análisis. Por un lado, los proyectos tienen una fuerte componente *top-down*. No solo por ser financiados por un fondo comunitario, sino porque también responden a los objetivos establecidos por la Unión Europea. Aunque los proyectos, tal y como se ha analizado, intentan responder en buena medida a la realidad del territorio, la dificultad de dar respuesta a los objetivos comunitarios puede suponer otro freno más a la hora de impulsar proyectos transfronterizos. En cambio, la acción gubernamental sigue la lógica contraria, *bottom-up*, si bien una parte de ella, puede depender de la primera ya que, para realizar proyectos, normalmente se tiende a usar por ejemplo los fondos INTERREG, aunque no es solo la única fuente de proyectos. El ejemplo catalán o de las eurociudades nos ha demostrado como estos actores realizan cooperación transfronteriza, más allá de INTERREG, con un fuerte componente institucional. El ejemplo de Catalunya es representativo. La cooperación transfronteriza, más allá de INTERREG, puede ser una buena muestra de cómo un actor puede desarrollar estrategias para posicionarse en referencia a su entorno. Es el reflejo de un proyecto político o institucional. De forma negativa, hay que volver a mencionar la debilidad que representa la demasiada vinculación de la cooperación transfronteriza a la visión personal, a las relaciones o afinidad que puedan tener los líderes políticos o gestores. Parece ser demasiado común esta realidad, ya que se ha repetido en todo el trabajo de campo y conversaciones con personas conocedoras de la realidad de cada territorio. Al hablar con los gestores, así como con políticos, reconocen este hecho de manera coincidente. Ello debería de hacer plantear a la Unión Europea algo, intentando mostrar a los territorios fronterizos la necesidad de establecer la cooperación como una prioridad absoluta, un proyecto de territorio con componente estratégico.

Aunque hay que ser realistas en un momento como el actual, ligado al último punto de las hipótesis iniciales. En la génesis de la Unión Europea la frontera quiere ser un elemento de unión y no de división. Pero la frontera, lejos de desaparecer, es un elemento político fundamental para estructurar el estado y para su soberanía. La fragilidad sobre la que asienta la cooperación no viene solo dada por el hecho de ser demasiadas veces un proyecto muy personalista, si no por depender al final de una política de estado, en que este no duda a ejercer el derecho a cortar, cuando crea conveniente y necesario, la frontera. Y delante de una realidad así, de poco o nada sirve todo el trabajo hecho de cooperación. Habría que tener este elemento en cuenta para los próximos años, en los que parece que deberemos hacer frente a una realidad fehaciente: el proceso de desfronterización no es lineal, quizá sea cíclico. Es importante ser conscientes de esta realidad para poder gestionar mejor cualquier proceso de cooperación.

Otra conclusión, más allá de las hipótesis iniciales, gira en torno a la necesidad de mejorar la asignación de fondos para intentar que realmente puedan llegar a los territorios que más lo necesiten, y que todos puedan optar a competir por ellos. Los análisis realizados nos muestran esta realidad y la Unión Europea debería de ser consciente de ello y tomar medidas. Los espacios rurales, mayoritarios en las fronteras europeas tienen más dificultades. Quizá sería

necesario distinguir mejor los proyectos, o hacer convocatorias más específicas que permitan un acceso más igualitario a los territorios.

También aquí en las conclusiones parece pertinente hacer mención a las aportaciones metodológicas de esta tesis. Toda la metodología ha demostrado ser adaptable a todas las realidades fronterizas y, por tanto, una metodología útil para futuras investigaciones. INTERREG es una buena fuente de datos para poder entender los procesos de cooperación. Sería interesante poder ampliar las investigaciones a otras realidades fronterizas para ampliar la comparativa, por ejemplo, en fronteras centrales, mucho más urbanas y con otras necesidades y dinámicas territoriales. También podría ser útil utilizar esta metodología para analizar los proyectos de cooperación transfronteriza que no han sido financiados por INTERREG. Este es todo un nuevo aspecto de investigación por realizar, y que podría completar mejor lo realizado hasta ahora con la realizada para esta tesis doctoral.

Este podría ser el primer elemento de estudio que querría mencionar para el futuro. Analizar toda la cooperación que se realiza fuera de la impulsada por la Unión Europea es un reto de gran interés, no sólo científico, también para las mismas instituciones europeas. Ello permitiría una visión global de conjunto sobre cuáles son las tendencias, necesidades y retos globales de los actores y territorios transfronterizos.

En segundo lugar, referente a futuras líneas de investigación, sería interesante poder avanzar en conocer el impacto real sobre el territorio de los proyectos europeos, incluidos los transfronterizos. Este es un aspecto de gran complejidad, y que sería de igual interés para las autoridades comunitarias. Pero supondría mejorar mucho en la eficiencia de las políticas e instrumentos. El análisis de datos de convocatorias antiguas permite ver un cierto recorrido, con lo que se podría hacer una comparativa con las políticas actuales para ver si efectivamente las medidas han dado sus frutos y el territorio en cuestión ha mejorado. La creación de índices podría ser una vía que ayudase en este sentido. Los índices permiten evaluar dos momentos temporales y hacer la comparativa. Esta evaluación posibilitaría mejorar las convocatorias futuras, así como conocer mejor la situación a la hora de decidir donde se invertirán los fondos.

Otra línea de trabajo futura prosigue las ya iniciadas respecto a la geopolítica de los actores subestatales. Especialmente interesante en un momento como este en Catalunya. Qué papel han tenido y tienen los distintos niveles administrativos en la consolidación de la Unión Europea, qué escenarios se pueden esperar en los próximos años y cómo reaccionarán los estados y la misma Unión Europea. Además, sería también interesante analizar como las regiones y ciudades han contribuido a las nuevas escalas de gobierno del territorio. Nuevas escalas como las macroregiones, que se perfilan con elementos como las áreas urbanas y metropolitanas, infraestructuras o servicios potentes que crean nuevas geografías funcionales. “Nuevas Europas”, en definitiva, que quizá podrían plantear una nueva propuesta para una nueva Unión Europea que deje atrás escenarios que se articulan entorno al estado.

Recuperando el objetivo principal de la tesis, presentado al inicio de todo el documento, afirmaba que la voluntad de la investigación era: ***“analizar los procesos y resultados que derivan de la cooperación transfronteriza europea, el papel que tienen regiones y ciudades en ello, y en el avance de la cohesión y construcción del territorio en el sí la Unión Europea”***. En las conclusiones se puede afirmar que efectivamente regiones y ciudades tienen una responsabilidad destacada en la construcción del territorio europeo. No solo las situadas en espacios de frontera, sino el conjunto de ellas. Pero de manera destacada las regiones y ciudades fronterizas tienen la responsabilidad de contribuir a coser, a zurcir, una Europa fragmentada comandada por los estados resultados de guerras e historia. Con la tesis se ha conseguido analizar una parte de los procesos que contribuyen a consolidar la cooperación transfronteriza en la Unión Europea.

Como conclusión final, una reflexión genérica en referencia a la cooperación transfronteriza: tiene un papel importante en la cohesión territorial europea, donde las fronteras han tenido un cambio de significado, permitiendo el contacto entre territorios que anteriormente se daban la espalda. Ha contribuido a fomentar proyectos y estructuras entre comunidades locales y regionales y garantizado la constitución de geografías funcionales que demuestran que la europeización del territorio va más allá del estado. Un éxito notable, que habría que garantizar eliminando, en la medida de lo posible, los elementos que pueden entorpecer los procesos de cooperación transfronteriza en el territorio europeo.

## **8. GENERAL CONCLUSIONS AND FUTURE RESEARCH**

The last section of the doctoral thesis is dedicated to the final conclusions and to future lines of research. It is necessary to recover the initial hypotheses and aims to check whether they have been answered following all the research.

The first of the premises stated in the initial section of the hypothesis confirmed that cross-border cooperation is essential for the construction of the European project, and that being border areas makes them the *laboratory* for community policies.

The analysis of the INTERREG projects has allowed evaluation of this part of the cohesion policies. The theoretical framework offers a more general vision that has allowed better understanding of the group and the priorities of the European cohesion policies. The role of the borders and the regions around them may be decisive in some aspects. It is difficult to achieve cohesion objectives without considering these areas. Thanks to European policies, cross-border cooperation has increased, and we could even say that it has been consolidated as policy in a good part of border areas. Furthermore, it can be said that cross-border policies are a good reflection of the European essence. Firstly, for trying to overcome the effect of a border, and secondly, for being an example of work undertaken on different government scales in order to advance in this sense.

This last point allows us to connect to the second starting hypothesis for the thesis. A hypothesis that confirms that the linking process is not simply a sleight of hand by the states and the European Union. The role the different sub-state levels play is decisive, especially in the regions and cities. This allows local and regional organisations to strengthen their policies, while at the same time, as in the case of cross-border cooperation, to participate in the European construction by applying European policies, especially those with a marked territorial component.

The third hypothesis, to understand the processes of cross-border cooperation, is not only to analyse the cooperation projects, their networks and government processes, but also to gain an essential insight into the governmental actions of the sub-state participants, their political strategies and desires. The promotion of figures, instruments or structures of cooperation shows an interest and an option that explains how these actors relate to their surroundings, their political project and territory. The research has allowed double analysis. On the one hand, the projects have a strong *top-down* component. Not only by being financed by community funds, but also because they fulfil the objectives established by the European Union. On the other hand, the governmental action follows the opposite logic, *bottom-up*, even though a part may depend on the former due to the fact that INTERREG funds are normally, but not exclusively, used to carry out the project. The *Eurocities* or the Catalan example shows us how these actors undertake cross-border cooperation, beyond INTERREG, with a strong institutional component. In a negative way, it is necessary to mention the weakness of a too stronger link between cross-border cooperation and personal vision, relationships or affinities that the political leaders or managers may hold. This reality appears

to be too common, and has been repeated during fieldwork and conversations with people familiar with the reality of each area. This fact should raise questions for the European Union, trying to show the border areas of the need to establish cooperation as an absolute priority, a territorial project with a strategic component.

Although it is necessary to be realistic in moments such as now, linking the last point of the initial hypotheses. In the genesis of the European Union, the border should be an element of union and not of division. However, the border, which is a long way from disappearing, is a fundamental political element for structuring the state and its sovereignty. The fragility on which the cooperation is based does not only come from being all too often a very personal project, but also from finally depending on a state policy which has no doubts in exercising its right to close the border when it considers it convenient to do so. Faced with a reality like this, all the work done on the cooperation has little or no use. This element needs to be considered in the coming years, where it seems we will have to face a credible reality: the de-bordering process is not lineal, perhaps it is cyclical. It is important to be conscious of this reality in order to manage better any cooperation process.

Another conclusion, further to the initial hypotheses, revolves around the need to improve the designation of funds so that they may arrive to the areas that most need them, and that all have the chance to compete for them. The analyses carried out show us this reality, and the European Union should be conscious of it and take measures. Rural areas, mainly in European border areas, have most difficulties. Perhaps it would be necessary to better define the projects, or make the calls for projects more specific, which allow territories equal access.

Furthermore, here in the conclusions it seems appropriate to mention the methodological contributions of this thesis. All the methodology has proved to be adaptable to all the border realities, and therefore a useful methodology for future research. INTERREG is a good source of data for understanding the cooperation processes. It would be interesting to extend the research to other border realities to widen the comparisons, for example, to central borders that are more urban and which have different needs and dynamics. This methodology could also be useful to analyse cross-border cooperation projects that have not been financed by INTERREG. This is a completely new research aspect which could complement that already carried out with that undertaken in this doctoral thesis.

This could be the first study element for the future that I would like to mention. Analysing all the cooperation undertaken outside of that promoted by the European Union is an interesting challenge, not only scientific, but also for the European institutions. It would allow a joint global vision of the trends, needs and global challenges of the participants and the border areas.

Secondly, with reference to future research lines, it would be interesting to advance the knowledge of the real impact of the European projects on areas, including border areas. This is a complex aspect, and would be equally interesting for the community authorities. It would mean a big improvement in the efficiency of the policies and instruments. Analysing data

from past project calls can show certain routes taken, which may be compared to the current policies in order to see whether the measures taken were beneficial and the area in question has improved. The creation of indices may be a way to help in this sense. The indices allow two moments in time to be evaluated and a comparison to be made. This evaluation may allow improved project calls to be made, as well as to understand the situations better when deciding where to allocate funds.

Another line of future work follows those already started regarding the geopolitics of the sub-state actors. This is especially interesting at a moment like this in Catalonia. What has been, or is, the role of the different levels of administration in the consolidation of the European Union? What scenarios can be expected in the coming years and how will the states and the European Union itself react? It would also be interesting to analyse how the regions and cities have contributed to the new scales of governing the land. New scales such as the macro-regions, with urban and metropolitan areas, powerful services and infrastructures that create new functional geographies. “New Europes”, that may propose a new European Union that moves on from scenarios based on the state.

Returning to the main aim of the thesis, presented at the beginning of the document, and claiming that the aim of the research was: ***“to analyse the processes and results that derive from European cross-border cooperation, the role of the regions and cities in this, and in the advance in the cohesion and construction of the territory within the European Union”***. In the conclusions, it can be confirmed that regions and cities have a significant responsibility in the construction of the European area. Not only those situated in border areas, but all of them. However, significantly, the border regions and cities are responsible for sewing together, or darning, a fragmented Europe controlled by states resulting from wars and history. With this thesis, it has been possible to analyse part of the processes that contribute to consolidating cross-border cooperation in the European Union.

As a final conclusion, a general reflection referring to cross-border cooperation: it has an important role in the cohesion of European areas, where the borders have had a significant change, allowing contact between areas that previously gave each other the cold shoulder. It has promoted projects and structures between local and regional communities and guaranteed the constitution of functional geographies that show that the Europeanisation of the area goes beyond that of the state. A notable success that will have to guarantee the elimination, in any way possible, of the elements that may disrupt the processes of cross-border cooperation within the European area.





## 9. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

### 9.1 Bibliografía

- Abrahams, G. (2014). What “Is” Territorial Cohesion? What Does It “Do”?: Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts. *European Planning Studies*, 22(10), 2134-2155. <http://doi.org/10.1080/09654313.2013.819838>
- Aixalà, A. (2015). «Ciudadans d'Europa, unim-nos!». *La contribució de Pasqual Maragall a l'impuls i projecció d'un moviment europeu de ciutats* (Llegat Pasqual Maragall). Barcelona.
- Alberdi Collantes, J. C. (2006). La cooperación municipal en el Bidasoa: de la acción local al consorcio internacional. *Lurralde: investigación y espacio*, 29.
- Allmendinger, P., Chilla, T., y Sielker, F. (2014). Europeanizing territoriality-towards soft spaces? *Environment and Planning A*, 46(11), 2703-2717. <http://doi.org/10.1068/a130037p>
- Allmendinger, P., Haughton, G., Knieling, J., y Othengrafen, F. (Eds.). (2015). *Soft Spaces in Europe: re-negotiating governance, boundaries and borders*. Routledge.
- Anderson, J., O'Dowd, L., y Thomas M., W. (2003). Why Study Borders Now? En J. Anderson, L. O'Dowd, & W. Thomas M. (Eds.), *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance* (Frank Cass, pp. 1-13). London.
- Anderson, J., y O'Dowd, L. (1999). Borders, border regions and territoriality: contradictory meanings, changing significance. *Regional studies*, 33(7), 593-604. <http://doi.org/10.1080/00343409950078648>
- Applegate, C. (1999). A Europe of the regions: reflections on the historiography of sub-national places in modern times. *American Historical Review*, 104(4), 1157-1182. <http://doi.org/10.2307/2649565>
- Azevedo, R. (2007). Nouvelles configurations des territoires après cinquante ans de construction européenne. *L'Information géographique*, 71(4), 6-26. <http://doi.org/10.3917/lig.714.0006>
- Baños Torres, J., y Iglesias Suárez, A. (1995). La política regional europea y la cooperación transfronteriza. Los programas Interreg. *Estudios regionales*, 42, 181-212.
- Beck, U. (2008). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós Ibérica.
- Beltrán García, S. (2007). La Cooperación Transfronteriza E Interterritorial: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 4, 215-246.
- Beltrán García, S. (2008). Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT): un instrumento «sui generis». En D. Canals Ametller & A. Galán Galán (Eds.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos de cooperación transfronteriza*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

- Beltrán García, S. (2010). Els organismes de cooperació territorial a Europa : una mirada cap al futur. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56(1), 0057-69. Recuperado a partir de <http://ddd.uab.cat/record/59571>
- Berzi, M. (2013). Cross-Border Cooperation and Local Development in the Pyrenees . the Case of Cerdanya. *European Journal of Geography*, 4(March).
- Bialasiewicz, L., Giaccaria, P., Jones, A., y Minca, C. (2012). Re-scaling 'EU'rope: EU Macro-regional Fantasies in the Mediterranean. *European Urban and Regional Studies*, 20(1), 59-76. <http://doi.org/10.1177/0969776412463372>
- Blăgeanu, A. (2014). Polycenrism, strategic spatial planning and its implications. *Scientific Annals of «Al. I. Cuza» University of Iasi*, 5334(2).
- Blanco, L. (2010). Storia e identità culturale in una regione di confine: il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo. *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine*, 5-14. <http://doi.org/10.1002/cncr.29176>
- Blatter, J. (2004). From 'spaces of place' to 'spaces of flows'? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 530-548. <http://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00534.x>
- Borja, J., y Castells, M. (1997). *Local and Global. The management of cities in the information age*. (UN HABITAT, Ed.). London. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Borras-Alomar, S., Christiansen, T., y Rodriguez-Pose, A. (1994). Towards a "Europe of the Regions"? Visions and Reality from a Critical Perspective. *Regional Politics and Policy*, 4(2), 1-27. <http://doi.org/10.1080/13597569408420896>
- Braun, G., y Zoltán, L. K. (2011). Macro-Regional Strategies. Experiment for the Renewal of Economic Policy of the European Union. *Public Finance Quarterly*, LVI(1), 79-93. Recuperado a partir de <http://www.asz.hu/public-finance-quarterly-articles/2011/macro-regional-strategies/a-79-93-braun-kovacs.pdf>
- Brenner, N. (1998). Global Cities, Global States: Global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1), 1-37.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451. <http://doi.org/10.1080/0042098993466>
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE (Santiago)*, 29(86).
- Brenner, N. (2017). La «glocalización» como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa occidental. En Á. Sevilla Buitrago (Ed.), *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala* (Icaria. Es). Barcelona: Icaria.
- Brunet-Jailly, E. (2005). Theorizing borders: An interdisciplinary perspective.

- Geopolitics*, 10(4), 633-649. <http://doi.org/10.1080/14650040500318449>
- Brunet, R. (1989). *Les villes Européennes* (Reclus-DAT). Montpellier.
- Bufon, M. (2011). Cross-border policies and spatial and social integration: between challenges and problems. *European Spatial Research and Policy*, 18(2), 29-45. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Burger, M. J., van der Knaap, B., y Wall, R. S. (2013). Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks. *European Planning Studies*, 22(4), 816-840. <http://doi.org/10.1080/09654313.2013.771619>
- Caesar, B. (2017). European Groupings of Territorial Cooperation: a means to harden spatially dispersed cooperation? *Regional Studies, Regional Science*, 4(1), 247-254. <http://doi.org/10.1080/21681376.2017.1394216>
- Calzada, I. (2013). Critical Social Innovation for a City-Regional Europe : Why & how ? *Social Innovation Europe*, (December), 1-4.
- Camacho, J., y Melikhova, Y. (2010). Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial. *Cuadernos Geográficos*, 2, 169-188.
- Canals Ametller, D., y Galán Galán, A. (Eds.). (2008). *Entidades locales y fronteras : instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*. Barcelona : Fundació Carles Pi i Sunyer,. Recuperado a partir de [https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_\\_Rb1322098\\_\\_Sentidades\\_locales\\_y\\_fronteras\\_\\_Orighresult\\_\\_U\\_\\_X7?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C__Rb1322098__Sentidades_locales_y_fronteras__Orighresult__U__X7?lang=cat)
- Cancela Outeda, C. (2010). Panorama de la cooperación territorial en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56(1), 0149-165. Recuperado a partir de <http://ddd.uab.cat/record/59577>
- Carrière, J.-P. (2008). Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique ? *Réalités Industrielles*, 18-25.
- Castañer, M., y Feliu, J. (2012). L' eurodistricte català transfronterer. Un espai emergent sense marc administratiu. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 74, 41-58. <http://doi.org/10.2436/20.3002.01.12>
- Castells, M. (2002). Local and Global : Cities in the Network Society. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(5), 548-558.
- Castells, M. (2004). Globalització i identitat. *Idees: Revista de temes contemporanis*, (21), 17-28. Recuperado a partir de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4170631>
- Clara, J. (1990). La frontera dels Pirineus. *Revista de Girona*, 140, 57-62.
- Cox, K. R. (1997). *Spaces of globalization : reasserting the power of the local*. New York [etc.] : Guilford Press. Recuperado a partir de [https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_\\_Rb1183651\\_\\_Scox\\_globalization\\_\\_Orighresult\\_\\_U\\_\\_X2?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C__Rb1183651__Scox_globalization__Orighresult__U__X2?lang=cat)
- Davoudi, S. (2003). EUROPEAN BRIEFING: Polycentricity in European spatial planning:

- from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, 11(8), 979-999. <http://doi.org/10.1080/0965431032000146169>
- Decoville, A., Durand, F., y Feltgen, V. (2015). *Opportunities of cross-border cooperation between small and medium cities in Europe*. Luxembourg.
- Decoville, A., Durand, F., Sohn, C., y Walther, O. (2013). Comparing Cross-border Metropolitan Integration in Europe: Towards a Functional Typology. *Journal of Borderlands Studies*, 28(2), 221-237. <http://doi.org/10.1080/08865655.2013.854654>
- Dołzbłasz, S., y Raczyk, A. (2015). Different Borders-Different Cooperation? Transborder Cooperation in Poland. *Geographical Review*, 105(3), 360-376. <http://doi.org/10.1111/j.1931-0846.2015.12077.x>
- Domínguez Castro, L. (2008). Quelques considérations sur les origines de la coopération transfrontalière en Europe : 1950-1980. *RECERC. Revista Electrònica del Centre de Recerca d'Estudis Catalans*. Recuperado a partir de <http://recerc.casa-paisos-catalans.eu/wp-content/uploads/2008/10/recerc-2-article-l.-dominguez-fr.pdf>
- Duggan, C., y Christopher. (2017). *Historia de Italia (2a. ed.)*. *Historia de Italia (2a. ed.)*. Ediciones Akal. Recuperado a partir de <http://mendeley.csuc.cat/fitxers/d5d70de0df475aa891f30b51260098cb>
- Durà, A., Camonita, F., Berzi, M., y Noferini, A. (2018). *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona: Departament de Geografia. UAB.
- Duverger, M. (1992). *La Liebre liberal y la tortuga europea*. Barcelona: Ariel, Recuperado a partir de [https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_Rb1261238\\_Sla+liebre+liberal+y+la+tortuga+europea\\_Orighresult\\_U\\_X7;jsessionid=839B3AE61D8CB83494BD73652408ECE4?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C_Rb1261238_Sla+liebre+liberal+y+la+tortuga+europea_Orighresult_U_X7;jsessionid=839B3AE61D8CB83494BD73652408ECE4?lang=cat)
- Elorrieta, B. (2016). New roles for cohesion policy: A useful instrument at the service of economic strategy and European spatial planning. *European Review*, 24(4), 592-608. <http://doi.org/10.1017/S1062798716000260>
- ESPON. (2007). *Cross-Border Cooperation - Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities*. Luxembourg.
- ESPON. (2013). *Using applied research results from ESPON as a yardstick for cross-border spatial development*. Luxembourg.
- Evers, D. (2008). Reflections on Territorial Cohesion and European Spatial Planning. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 99(3), 303-315.
- Faludi, A. (2001). The Application of the European Spatial Development Perspective: Evidence from the North-West Metropolitan Area. *European Planning Studies*, 9(5), 663-675. <http://doi.org/10.1080/713666496>
- Faludi, A. (2002). Positioning European Spatial Planning. *European Planning Studies*,

- 10(7), 897-909. <http://doi.org/10.1080/0965431022000013284>
- Faludi, A. (2005a). Polycentric territorial cohesion policy. *Town Planning Review*, 76(1), 107-118. <http://doi.org/10.3828/tpr.76.1.9>
- Faludi, A. (2005b). Territorial cohesion : an unidentified political objective. *The town planning review*, 76(1), 1-13.
- Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6), 667-678. <http://doi.org/10.1080/00343400600868937>
- Faludi, A. (2010). The process architecture of EU territorial cohesion policy. *European Journal of Spatial Development*, (39), 3-18.
- Farinós, J. (2015). Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desenvolvimento Regional em debate*, 5(2), 4-24.
- Feliu, J., Berzi, M., Vicente, J., Castañer, M., y Llussà, R. (2013). Análisis de los proyectos y actores transfronterizos España-Francia en el período 2007-2013. *Geographicalia*, 63-64, 75-93.
- Feliu, J., Castañer, M., Vicente, J., Berzi, M., Martín, J., y Salamaña, I. (2016). Cooperación y desarrollo en la frontera hispano-francesa: análisis de proyectos y actores entre 2000 y 2013. En J. A. Marquez, J. M. Jurado, & F. J. Pazos (Eds.), *Desarrollo local en territorios de fronteras*. Universidad de Huelva.
- Ferreira, P. (2013). The Management of the European Solidarity: The INTERREG Programmes on the Border, (February 2015).
- Florida, R. (2009). *Les Ciutats creatives : com l'economia està convertint la tria de l'indret on viure en la decisió més important de la teva vida*. Barcelona : Pòrtic. Recuperado a partir de [https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_Rb1272451\\_Srichard florida\\_Orightresult\\_U\\_X4?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C_Rb1272451_Srichard florida_Orightresult_U_X4?lang=cat)
- Giband, D., y Mary, K. (2018). Territorial cross-border cooperation in higher education . A case study of the eastern Pyrenean border. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(3), 587-601.
- Giband, D., y Vicente, J. (2018). Los espacios transfronterizos europeos: ¿un objeto geográfico de difícil definición? Una aproximación desde la perspectiva de los soft spaces. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(3), 421-441. <http://doi.org/https://doi.org/10.5565/rev/dag.520>
- Gottmann, J. (1957). Megalopolis or the urbanization of the northeastern seaboard. *Economic Geography*, 33, 189-200. <http://doi.org/10.1126/science.11.277.620>
- Governa, F. (2002). Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció col·lectiva en el camp urbà i territorial. *Documents d'anàlisi geogràfica*, (41), 43-62.
- Gualini, E. (2003). Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity. *disP - The Planning Review*, 39(152), 43-52.

<http://doi.org/10.1080/02513625.2003.10556833>

Gualini, E. (2006). The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. *European Planning Studies*, 14(7), 881-904.  
<http://doi.org/10.1080/09654310500496255>

Guichonnet, P., y Raffestin, C. (1974). *Géographie des frontières*. Presses Universitaires de France.

Harguindéguy, J.-B., y Ródriguez, P. (2010). Gobernanza multi-nivel y política regional europea . La implementación de IN- nal Policy . The implementation of INTERREG. *Revista de Estudios Regionales*, 7585, 199-222.

Harguindéguy, J., y Bray, Z. (2009). Does cross-border co-operation empower European regions? The Case of Interreg III-A France–Spain. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27, 747-760.

Haughton, G., Allmendinger, P., y Oosterlynck, S. (2013). Spaces of neoliberal experimentation: Soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. *Environment and Planning A*, 45(1), 217-234. <http://doi.org/10.1068/a45121>

Herederó de Pablos, M. I. H., y Olmedillas Blanco, B. (2009). Las fronteras Españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial Europea. *Investigaciones Regionales*, (16), 191-215.

Herrschell, T., y Newman, P. (2002). *Governance of Europe's city regions : planning, policy and politics*. London and New York: Routledge. Recuperado a partir de [http://cataleg.uab.cat/record=b1544317~S1\\*cat](http://cataleg.uab.cat/record=b1544317~S1*cat)

Hooghe, L., y Marks, G. (2000). *Multi-level governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield.

Hooghe, L., y Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *IHS Political Science Series - No. 87*, 97(2), 27 S. <http://doi.org/10.2307/3118206>

Hooghe, L., y Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 51-86). Valencia: Tirant lo Blanch.

Horvat, K. V. (2014). Rebordering the perspective on the EU: A view from the Slovenian periphery. *Javnost*, 21(3), 93-108.  
<http://doi.org/10.1080/13183222.2014.11073412>

Hospers, G.-J. (2002). Beyond the Blue Banana? Structural Change in Europe's Geo-Economy. En *42nd EUROPEAN CONGRESS of the Regional Science Association*. Dortmund.

Jacobs, J., y Varró, K. (2014). Rethinking cross-border Euregionalism as self-organising system. *Space and Polity*, 18(1), 1-16.  
<http://doi.org/10.1080/13562576.2013.880009>

Janczak, J. (2018). Symmetries , asymmetries and cross-border cooperation on the

- German – Polish border . Towards a new model of (de) bordering. *Documents d'Analisi Geografica*, 64(3), 509-527.
- Jessop, B. (2016). Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8-32.  
<http://doi.org/10.1080/21622671.2015.1123173>
- Kaplan, D. H., y Häkli, J. (Eds.). (2002). *Boundaries and Place: European Borderlands in Geographical Context*. Rowman & Littlefield.
- Keating, M. (1997). The invention of regions: Political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(4), 383-398. <http://doi.org/10.1002/9780470755686.ch15>
- Keating, M. (2004). European integration and the nationalities question. *European Integration and the Nationalities Question*, 32(3), 367-388.  
<http://doi.org/10.4324/9780203088401>
- Keating, M. (2008). A quarter century of the Europe of the regions. *Regional and Federal Studies*, 18(5), 629-635. <http://doi.org/10.1080/13597560802351630>
- Keating, M. (2009). Rescaling Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(1), 34-50. <http://doi.org/10.1080/15705850802699995>
- Kerlin, J. (2005). The Politics of Decentralization and Outcomes for Social Services in Poland, 45-66. <http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Kohler-Kock, B. (2004). Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 121-158). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Krätke, S. (2001). Strengthening the Polycentric Urban System in Europe : Conclusions from the ESDP Strengthening the Polycentric Urban System in Europe : Conclusions from the ESDP. *European Planning Studies*, 9(1).  
<http://doi.org/10.1080/09654310123925>
- Laine, J. (2012). Border Paradox : Striking a Balance between Access and Control in Asymmetrical Border Settings. *Eurasia Border Review*, 3(1), 51-79.
- Lange, E. (2017). Espessura Institucional Transfronteiriça : da Raia Ibérica à Galiza- [ en ] Cross-border Institutional Thickness : From the Iberian Raia to Galicia- North of Portugal [ es ] Densidad institucional transfronteriza : de la Raya Ibérica a Galicia-Norte de P, 8(2), 225-251.
- Leitner, H. (2008). The Politics of Scale and Networks of Spatial Connectivity: Transnational Interurban Networks and the Rescaling of Political Governance in Europe. *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*, 236-255.  
<http://doi.org/10.1002/9780470999141.ch12>
- Lois, R. C., y Carballo, A. (2015). La frontera hispano-lusa en la actualidad : una visión geográfica. *Revista de Historiografía*, 23, 191-214.
- López-Trigal, L. (2017). Dinámicas y estrategias en las ciudades fronterizas ibéricas. En

- M. Castañer, J. Vicente, J. Feliu, & J. Martín-Uceda (Eds.), *Nuevos escenarios urbanos: nuevos conflictos y nuevas políticas*. Girona.
- Loughlin, J. (1996). «Europe of the Regions» and the federalization of Europe. *Publius*, 26(4), 141-162. <http://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029875>
- M.O.T. (2007). *Atlas de la coopération transfrontalière*. Paris.
- Mangas Martín, A., y Liñan Nogueras, D. J. (2010). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Recuperado a partir de [https://www.mendeley.com/import/?url=https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_Rb1282923\\_Sinstituciones y derecho de la unión europea\\_Orightresult\\_U\\_X7;jsessionid=2CA6C5AA73ADC9A8459CAA471A1ECC3C?lang=cat&suite=def](https://www.mendeley.com/import/?url=https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C_Rb1282923_Sinstituciones_y_derecho_de_la_uni%F3n_europea_Orightresult_U_X7;jsessionid=2CA6C5AA73ADC9A8459CAA471A1ECC3C?lang=cat&suite=def)
- Maragall, P. (Ed.). (1999). *Europa pròxima: Europa, regions i ciutats*. Barcelona: Edicions UPC.
- Márquez Domínguez, J. A. (2010). Deconstrucción y articulación territorial de la frontera luso-andaluza. *Cuadernos Geograficos*, 5462(47), 297-316.
- Martín-Uceda, J., y Janczak, J. (2018). A View of German-Polish Cross-Border Cooperation : an Experience from the 2007 -. *Pogranicza. Polish Bordeland Studies*, 6(3), 229-251.
- Martínez Pérez, E. J. (2006). *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*. Valladolid : Gabinete de Iniciativas Transfronterizas. Recuperado a partir de [https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_Rb1216093\\_Sadaptaci%F3n organismos cooperaci%F3n\\_Orightresult\\_U\\_X2?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C_Rb1216093_Sadaptaci%F3n_organismos_cooperaci%F3n_Orightresult_U_X2?lang=cat)
- Medeiros, E. (2011). ( Re ) defining the Euroregion Concept. *European Planning Studies*, 19(1), 141-158. <http://doi.org/10.1080/09654313.2011.531920>
- Medeiros, E. (2013). *Cross-Border Cooperation in EU Regional Policy : a fair deal ?* Lisboa.
- Medina Garcia, E. (2006). Orígenes históricos y ambigüedad de la frontera hispano-lusa (La Raya). *Revista de Estudios Extremeños*, LXII, 713-724. Recuperado a partir de [http://www.dip-badajoz.es/cultura/ceex/reex\\_digital/reex\\_LXII/2006/T. LXII n. 2 2006 mayo-ag/RV000827.pdf](http://www.dip-badajoz.es/cultura/ceex/reex_digital/reex_LXII/2006/T. LXII n. 2 2006 mayo-ag/RV000827.pdf)
- Metzger, J., y Schmitt, P. (2012). When soft spaces harden: The EU strategy for the Baltic Sea Region. *Environment and Planning A*, 44(2), 263-280. <http://doi.org/10.1068/a44188>
- Mohajan, H. K. (2018). Qualitative Research Methodology in Social Sciences and Related Subjects. *Journal of Economic Development, Environment and People*, 7(1), 23. <http://doi.org/10.26458/jedep.v7i1.571>
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la UE. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 19-50). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morata, F. (2010). Euroregions i integració europea. *Documents d'anàlisi geogràfica*,

- 56(1), 0041-56. Recuperado a partir de <http://ddd.uab.cat/record/59570>
- Morata, F., y Francesc. (2007). La Cooperació territorial de les regions. L'experiència de Catalunya. *RECERCAT (Dipòsit de la Recerca de Catalunya)*, 1-10. Recuperado a partir de <http://www.recercat.cat/handle/2072/203960>
- Morata, F., Lachapelle, G., y Paquin, S. (Eds.). (2004). *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer. Recuperado a partir de [http://cataleg.udg.edu/record=b1195482~S10\\*cat](http://cataleg.udg.edu/record=b1195482~S10*cat)
- Morata, F., y Noferini, A. (2014). Gobernanza y Capacidades institucionales en la Frontera Pirenaica, 1-21. Recuperado a partir de <http://www.recercat.cat/handle/2072/243262>
- Nagel, K.-J. (2004). La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nelles, J., y Durand, F. (2014). Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 104-122. <http://doi.org/10.1177/0969776411431103>
- Newhouse, J. (1997). Europe 's Rising Regionalism. *Foreign Affairs*, 76(1), 1-10.
- Newman, D. (2003a). Boundaries. En J. Agnew, K. Mitchell, & G. Toal (Eds.), *A Companion to Political Geography* (pp. 123-138). Blackwell Publishing Ltd.
- Newman, D. (2003b). On borders and power: A theoretical framework. *Journal of Borderlands Studies*, 18(1), 13-25. <http://doi.org/10.1080/08865655.2003.9695598>
- Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: Borders in our «borderless» world. *Progress in Human Geography*, 30(2), 143-161. <http://doi.org/10.1191/0309132506ph599xx>
- Nogué, J., y Vicente, J. (2001). *Geopolítica, identidad y globalización*. Barcelona: Ariel.
- O'Dowd, L. (2003). The Changing Significance of European Borders. En J. Anderson, L. O'Dowd, & W. Thomas M. (Eds.), *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance* (Frank Cass, pp. 13-37). London.
- O'Dowd, L. (2002). The Changing Significance of European Borders. *Regional & Federal Studies*, 12(4), 13-36. <http://doi.org/10.1080/714004774>
- Oliveras González, X. (2013). La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (frontera España-Francia). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (62), 25-48.
- Oliveras, X., Durà, A., y Perkmann, M. (2010). Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1), 21-40. Recuperado a partir de [http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?tipo\\_busqueda=CODIGO&clave\\_revista=431](http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?tipo_busqueda=CODIGO&clave_revista=431)

- Paasi, A. (1998). Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, 3(1), 69-88. <http://doi.org/10.1080/14650049808407608>
- Paasi, A. (2002). Place and region: Regional worlds and words. *Progress in Human Geography*, 26(6), 802-811. <http://doi.org/10.1191/0309132502ph404pr>
- Paasi, A. (2003). *Boundaries in a globalizing world*. (K. Anderson, M. Domosh, P. Steve, & N. Thrift, Eds.) *Handbook of Cultural Geography* (Sage). London. <http://doi.org/10.4135/9781848608252.n33>
- Pastor, R. (2017). *Paisatges de frontera dels territoris de pas dels Pirineus: els casos de l'àrea central de l'Espai Català Transfronterer i l'àrea central de l'Eurociutat Basca*. Universitat de Girona.
- Pérez-Bustamante, R. (1995). *Historia política de la Unión Europea, 1940-1995*. Madrid : Dykinson. Recuperado a partir de [https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_\\_Rb1105047\\_\\_Shistoria\\_uni%F3n\\_europea\\_\\_Orightresult\\_U\\_X2?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C__Rb1105047__Shistoria_uni%F3n_europea__Orightresult_U_X2?lang=cat)
- Pérez Casado, R. 1945-autor. (2017). *La Unión Europea: historia de un éxito tras las catástrofes del siglo XX / Ricard Pérez Casado*. València: Publicacions de la Universitat de València,. Recuperado a partir de [https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_\\_Rb1407156\\_\\_Shistoria\\_uni%F3n\\_europea\\_\\_Orightresult\\_U\\_X2?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C__Rb1407156__Shistoria_uni%F3n_europea__Orightresult_U_X2?lang=cat)
- Perkmann, M. (1999). Building governance institutions across European borders. *Regional Studies*, 33(7), 657-667.
- Perkmann, M. (2003a). Cross-Border Regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 1-17.
- Perkmann, M. (2003b). *The rise of the Euroregion . A bird ' s eye perspective on European cross-border co-operation*.
- Perrin, T. (2014). From euroregions to macroregions : a reasonable step? An appraisal from Western Mediterranean. *Closer to Brussels*, 6-11.
- Peters, D. (2003). Cohesion, Polycentricity, Missing Links and Bottlenecks: Conflicting Spatial Storylines for Pan-European Transport Investments. *European Planning Studies*, 11(3), 317-339. <http://doi.org/10.1080/09654310303638>
- Pojada, P. (2011). Els Pirineus: frontera i connexió a l'època moderna. *Annals del Centre d'Estudis Comarcals del Ripollès*, 13-23. Recuperado a partir de <http://www.raco.cat/index.php/AnnalsCER/article/view/225226>
- Pradel-Miquel, M. (2016). *Catalunya, xarxa de ciutats*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.
- Prytherch, D. L. (2016). NEW EUROREGIONAL TERRITORIES , OLD CATALANIST DREAMS ?, 16(2), 131-145.
- Raffestin, C. (1974). Espace, temps, frontière. *Cahiers de géographie du Québec*, 18(43),

23. <http://doi.org/10.7202/021174ar>
- Raffestin, C. (1986). Eléments pour une théorie de la frontière. *Diogène*, 34(134), 3-21.
- Ramon, R. (2004). El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ratti, R., y Schuler, M. (2013). Typologie des espaces-frontières à l'heure de la globalisation. *Belgéo [En ligne]*, (2013/1), 0-16.
- Reitel, B. (2006). Governance in cross-border agglomerations in Europe : the examples of Basle and Strasbourg Governance in cross-border agglomerations in Europe – the examples of Basle and Strasbourg. *Europa Regional*, 14(1), 9-21.
- Rhodes, R. A. W. (1974). Regional policy and a “Europe of Regions”: A critical assessment. *Regional Studies*, 8(2), 105-114.  
<http://doi.org/10.1080/09595237400185111>
- Richardson, T., y Jensen, O. B. (2000). Discourses of Mobility and Polycentric Development: A Contested View of European Spatial Planning. *European Planning Studies*, 8(4), 503-520. <http://doi.org/10.1080/713666421>
- Rivera Búa, P. M., y Pizarro, A. J. (2012). *Eurocidade Chaves-Verín, un territorio innovador para el desarrollo de oportunidades*.
- Rodríguez-Pose, A. (2008). The Rise of the “City-region” Concept and its Development Policy Implications. *European Planning Studies*, 16(8), 1025-1046.  
<http://doi.org/10.1080/09654310802315567>
- Rodríguez, J. C. A. (2014). El concepto frontera en la geografía humana. *Perspectiva Geográfica. Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 17, 71-76.  
<http://doi.org/10.19053/01233769.2263>
- Rozenblat, C., y Cicille, P. (2003). *Les villes europeennes. Analyse comparative*. Montpellier.
- Rumford, C. (2006). Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance. *Comparative European Politics*, 4(2-3), 127-140.  
<http://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110089>
- Sandoval, J. (2013). Una Perspectiva Situada de la Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales. *Cinta de moebio*, (46), 37-46. <http://doi.org/10.4067/S0717-554X2013000100004>
- Sanguin, A.-L. (2015). Desde las Eurorregiones hasta el espacio de Schengen: las nuevas prácticas fronterizas de la Unión Europea. *Aldea Mundo*, 20(39).
- Sanguin, A. L. (2013). Euroregions and other eu's cross-border organizations: The risk of confusion, redundancy, oversizing and entropy. A critical assessment. *Annales-Analiza Istrske in Mediteranske Studije - Series Historia et Sociologia*, 23(1), 155-164.
- Santos Soeiro, J., y Beltrán, C. (Eds.). (2016). *Una frontera que nos une. Una frontera de*

*desarrollo. Balance de la cooperación transfronteriza España-Portugal 2000-20114.*  
Red Ibérica de Entidades Transfronterizas.

Sassen, S. (1996). *Losing control: sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press.

Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *EURE (Santiago)*, 24(71), 5-25.

Sassen, S. (1999). *La Ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Eudeba.

Sassen, S. (2006). *Cities in a world economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.  
Recuperado a partir de  
[https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_Rb1257584\\_Ssassen\\_Orightresult\\_U\\_X4?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C_Rb1257584_Ssassen_Orightresult_U_X4?lang=cat)

Scuzzarello, S., y Kinnvall, C. (2013). Rebordering France and Denmark Narratives and Practices of Border- Construction in Two European Countries Rebordering France and Denmark Narratives and Practices of Border- Construction in Two European Countries. *Mobilites*, 8(April 2013), 37-41.

Serra i Puig, E. (2008). El Tractat dels Pirineus 350 anys després. *Catalan Historical Review*, 1, 223-238. <http://doi.org/10.1093/ocmed/kqt108>

Sielker, F. (2012). the Eu Strategy for the Danube Region – the Emergence of Soft Spaces and the Role, (July).

Sohn, C. (2010). El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1), 167-184.  
<http://doi.org/10.1234/NO.DISPONIBLE.A.RACO.194175>

Sohn, C., y Reitel, B. (2016). The role of national states in the construction of cross-border metropolitan regions in Europe: A scalar approach. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 306-321. <http://doi.org/10.1177/0969776413512138>

Sohn, C., Reitel, B., y Walther, O. (2009). Cross-border metropolitan integration in Europe: The case of Luxembourg, Basel, and Geneva. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(5), 922-939. <http://doi.org/10.1068/c0893r>

Sohn, C., y Stambolic, N. (2015). The urban development of European border regions : a spatial typology, 2013(JANUARY 2015), 177-189.

Stead, D. (2014a). Rescaling Environmental Governance - the Influence of European Transnational Cooperation Initiatives. *Environmental Policy and Governance*, 24(5), 324-337. <http://doi.org/10.1002/eet.1649>

Stead, D. (2014b). The Rise of Territorial Governance in European Policy. *European Planning Studies*, 22(7), 1368-1383.  
<http://doi.org/10.1080/09654313.2013.786684>

Stokłosa, K. (2013). Conflict and Co-operation : Poland ' s Border Regions in the Cold War and After. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 42, 65-81.

- Swyngedouw, E. (1997). Neither Global or Local. «Glocalization» and the politics of scale. En K. R. Cox (Ed.), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*. New York: The Guilford Press.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or «glocalisation»? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48. <http://doi.org/10.1080/0955757042000203632>
- Taylor, P. J. (1994). *Geografía política : economía mundo, estado-nación y localidad / por Peter J. Taylor*. Madrid : Trama,. Recuperado a partir de [https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C\\_Rb1084564\\_Speter\\_taylor\\_geografia\\_politica\\_Orightresult\\_U\\_X2?lang=cat](https://discovery.udg.edu/iii/encore/record/C_Rb1084564_Speter_taylor_geografia_politica_Orightresult_U_X2?lang=cat)
- Telle, S. (2017). Euroregions as Soft Spaces: Between Consolidation and Transformation. *European Spatial Research and Policy*, 24(2), 93-110. <http://doi.org/10.1515/esrp-2017-0011>
- Tewdwr-Jones, M., y Mourato, J. M. (2005). Territorial cohesion, economic growth and the desire for European «balanced competitiveness». *Town Planning Review*, 76(1), XV-80. <http://doi.org/10.3828/tpv.76.1.6>
- Tomás Fornés, M. (2017). *Governar la Barcelona real. Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.
- Topaloglou, L., Kallioras, D., Manetos, P., y Petrakos, G. (2005). A border regions typology in the enlarged European Union. *Journal of Borderlands Studies*, 20(2), 67-89. <http://doi.org/10.1080/08865655.2005.9695644>
- Torroja, À., y Camagni, R. (Eds.). (2006). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Diputació de Barcelona.
- Trillo-Santamaría, J. M., y Lois González, R. C. (2011). La frontera como motivo de atracción: una breve mirada a las relaciones Galicia-Região Norte. *Geopolítica(s) - Revista de estudios sobre espacio y poder*, 2(1), 109-134. [http://doi.org/http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2011.v2.n1.37900](http://doi.org/http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2011.v2.n1.37900)
- Trillo, J. M., Lois, R. C., y Paül, V. (2015). Ciudades que cruzan la frontera: un análisis crítico del proyecto Eurocidade Chaves-Verín. *Cuadernos Geograficos*, 54(1), 160-185.
- Van Well, L. (2012). Conceptualizing the Logics of Territorial Cohesion. *European Planning Studies*, 20(9), 1549-1567. <http://doi.org/10.1080/09654313.2012.708021>
- Walsh, C., Jacuniak-Suda, M., Knieling, J., y Othengrafen, F. (2012). Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues. *Regional Studies Association European Conference*, 13th-16th May. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Wassenberg, B., Reitel, B., Peyrony, J., y Rubió, J. (2015). *Territorial Cooperation in Europe - A Historical Perspective*. (Comisión Europea, Ed.). Luxembourg. <http://doi.org/10.2776/374386>

Yndigegn, C. (2011). Between Debordering and Rebordering Europe: Cross-Border Cooperation in the Øresund Region or the Danish-Swedish Border Region. *Eurasia Border Review*, 2(1).

Zumbusch, K., y Scherer, R. (2015). Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations. *Social Sciences*, 4(3), 499-519.  
<http://doi.org/10.3390/socsci4030499>

## 9.2 Fuentes documentales

Comisión Europea. (1999a). Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. (2004a). Una nueva asociación para la cohesión: convergencia-competitividad-cooperación: Tercer informe sobre la cohesión económica y social. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. (2007). Agenda territorial de la Unión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. (2011). Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2018). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE”. (COM(2017)0534).

Consejo de Europa (1980). Convenio-Marco Europeo Sobre Cooperación Transfronteriza Entre Comunidades o Autoridades Territoriales. Madrid, 21 de mayo de 1980.

Consejo de Europa (1985). Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo

Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Distrito de Bayonne-Anglet-Biarritz y la Diputación Foral de Guipúzcoa. 1993.

Convenio de cooperación para la creación de la Eurociudad Tui-Valença. Ayuntamiento de Tuy. (2012).

Boletín Oficial del Estado (1997). Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995.

MOT (Mission Opérationnelle Transfrontalière) y UdG (Universitat de Girona) (2008). Livre Blanc de l'Eurodistrict, pour un avenir transfrontalier / Llibre Blanc de l'Eurodistricte, per a un futur transfronterer. Generalitat de Catalunya-Departament dels Pirineus Orientals

Parlament de Catalunya (2006). Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Protocolo de cooperación Ayamonte, Casto Marim, Vilareal de San Antonio. Ayuntamiento de Ayamonte (2013)

Unión Europea. Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. 1957

Unión Europea. Acta Única Europea. (DO L 169) de 29 de junio de 1987