

Francisco Letamendía

Profesor Titular de Ciencia política de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

Índice: 1. Introducción; 2. Nacionalismo/regionalismo del desarrollo; 3. La dimensión transfronteriza del desarrollo en la UE: factores positivos y negativos; 3. Las asimetrías políticas estatales y la cooperación transfronteriza; 4. Un estudio de caso: las oportunidades y limitaciones de la cooperación transfronteriza inter-vasca. Bibliografía.

Palabras clave: Desarrollo socioeconómico, integración, cooperación transfronteriza, geometría variable, asimetrías, cooperación inter-vasca.

1. Introducción

► Si la fase tardía del Estado de Bienestar ha acelerado en todos los Estados occidentales el fenómeno de la distribución territorial del poder, la construcción europea ha convertido a las regiones políticas resultantes en miembros de un sistema internacional mixto de actores, en el que regiones, Estados y autoridades comunitarias juegan en una arena de geometría variable y se implican en relaciones de colaboración o conflicto. En lo que respecta a las relaciones inter-regionales, el dominio privilegiado de esta cooperación es el transfronterizo. La cooperación inter-regional y transfronteriza está condicionada, en todo caso, por las contradicciones existentes en el seno de la Política Regional Comunitaria, y por las actitudes –recelosas y problemáticas- de los Estados al respecto.

La Unión Europea, construcción política supra-estatal desprovista de soberanía pero con capacidad de obligar (Morata, 2000), es el ejemplo más acabado de la interdependencia compleja en el nuevo orden internacional, y el espacio del mundo donde son más visibles los efectos de la globalización sobre la transformación de los Estados-naciones. Constituye pues un inmejorable banco de prueba

para testar en qué medida afecta esta transformación a las posibilidades del regionalismo/nacionalismo del desarrollo, y qué ventana de oportunidades se abre a la cooperación transfronteriza de los entes sub-estatales.

2. Nacionalismo/regionalismo del desarrollo

Las políticas de cooperación transfronteriza e interregional de la Unión Europea, que han dado lugar respectivamente a los proyectos INTERREG y RECI-TE, aunque desbordan la lógica estatal y favorecen las relaciones de las distintas partes de los grupos nacionales transfronterizos por encima de los límites de los Estados, responden a una lógica tecnocrática. A partir del Acta Unica Europea de 1987, las instituciones comunitarias distinguieron tres niveles concéntricos de unidades territoriales, los NUTS 1, 2 y 3 (Nomenclatura de las Unidades Territoriales), que enmarcan los distintos ámbitos de intervención económica de la UE en las regiones menos desarrolladas, en las áreas industriales en declive y en las áreas rurales susceptibles de apoyo. Un cuarto nivel más amplio no contemplado oficialmente, el de la “Euro-región” trans-estatal, resultaría de la asociación, a través de las fronteras, de varios NUTS 1 o NUTS 2. Pero los criterios seguidos para tal clasificación han sido sólo económicos, al margen de los factores históricos, culturales, jurídicos y políticos que podían propiciar el reconocimiento de las naciones sin Estado. En todo caso, las NUTS hacen aún más perceptible la anomalía de que la desaparición de las fronteras económicas coexista con la subsistencia de las fronteras políticas y administrativas.

Sin embargo, mientras que la orientación neo-liberal actual de la Unión Europea “realmente existente” dificulta la *nation-building* social, la Europa-mercado común abre una ventana de oportunidades a la territorialización del desarrollo económico de las regiones y las naciones sin Estado.

La globalización ha debilitado en efecto la regulación macro-económica de los Estados, y enfatizado la importancia de las políticas micro-económicas territoriales basadas en la innovación tecnológica y la formación profesional. De ahí la importancia que cobran los sistemas de producción locales y regionales. Las naciones sin Estado, así como las regiones identitarias, disponen de un capital social que puede ser puesto al servicio de la creación de sistemas de regulación

social y acción colectiva propios; el “nacionalismo del desarrollo”, en expresión de Keating (2002) forma pues una parte esencial de la *nation-building* (o *region-building*) minoritaria.

Este concepto merece ser desarrollado. El desarrollo económico se vincula en las dos últimas décadas, más que a la gran empresa fordista, a la descentralización económica local y regional propia del posfordismo, la cual ha dado lugar a la formación de diversos sistemas productivos locales, entre los que se encuentran los distritos industriales.

La producción de masa propia del fordismo se asociaba a mediados del siglo XX con un modelo de crecimiento localizado en empresas líderes integradas verticalmente con lazos hacia abajo. Este modelo, en crisis desde los años 70, fue dando paso a la producción flexible, caracterizada por la progresiva desintegración vertical de la producción y la aparición de numerosos productores de distintos tamaños asociados en diversas redes (Piore y Sabel, 1990). El desarrollo económico se dispersó; pero en esta transición hubo regiones que ganaron y regiones que perdieron (Tickell y Peck).

Muchas de las viejas regiones industriales comenzaron a desintegrarse: su geografía era la de la crisis del fordismo, con sus relocalizaciones y cierres de empresas. Emergieron en cambio nuevas regiones, las más exitosas de las cuales contenían distritos industriales definidos por las interrelaciones muy densas entre sus grupos de empresas, habitualmente PYMEs, situadas unas junto a otras para facilitar los intercambios de mercancías e información y aprovechar las economías externas en mercados de trabajo e infraestructuras. Los sistemas productivos locales “virtuosos”, distintos de los antiguos, se crearon en torno a tres tipos de aglomerados: industrias artesanales intensivas en diseño (ropa, textiles), cuyo paradigma era la “Tercera Italia”; industrias de alta tecnología del tipo de los distritos norteamericanos de Orange County o Silicon Valley; y aglomeraciones de producción avanzada y servicios financieros próximas a las grandes metrópolis globales (Scott y Storper).

En Occidente, el mapa de la economía empezó a parecerse a un mosaico global de regiones, unas “virtuosas”, centradas con éxito en la producción flexi-

ble, otras “viciosas”, en declive. Pero no había determinismo. Ningún territorio quedaba exento del riesgo de caer en una espiral de escasa competitividad / bajos salarios y condiciones de trabajo / caída ulterior de la productividad, generadora a su vez de nuevos descensos de la competitividad. A su vez, el escenario vicioso tampoco era el destino inexorable de ciertos territorios, véanse las antiguas regiones industriales.

Todas las perspectivas académicas que analizan la nueva economía –teoría de la regulación, neo-institucionalismo, nueva geografía económica- insisten en la necesidad de una cultura compartida y de una acción vigorosa de las instituciones, especialmente de las locales-regionales, a fin de crear el contexto industrial adecuado; todas destacan la importancia del partenariado de los diversos actores, públicos, patronales, sindicales, a la hora de sostener los nuevos distritos o de enderezar situaciones de declive; todas destacan el hecho de que ya no existe una única escala, o una escala preferente, de regulación económica, la del Estado, sino una geometría variable de escalas de regulación –estatal, regional, global, y en nuestra área geo-política, comunitaria europea -, que se configuran, no en base a un modelo jerárquico o concéntrico, sino en forma de redes imbricadas unas junto a otras.

Respecto al primer presupuesto, hay coincidencia en afirmar que en ausencia de relaciones sociales e institucionales y de normas culturales comunes, la producción y el cambio de la producción flexible no podrían autorreproducirse ni superar las contradicciones creadas por la competencia empresarial y los conflictos sociales. La existencia de agencias y de acciones colectivas institucionalizadas es necesaria a nivel regional para regular problemas tales como la especialización, la localización de la producción, la vivienda y el transporte, los centros de investigación y de formación continua... Sólo unas infraestructuras institucionales adecuadas pueden generar la información y confianza precisas para las transacciones inter-empresas; desarrollar sistemas de innovación técnica que exceden de la capacidad, y la voluntad, de las empresas individuales, motivadas éstas por la búsqueda de beneficios; y proporcionar a los mercados locales de trabajo las cualificaciones exigidas y la circulación necesaria de la información, necesaria en un sistema de producción flexible donde sus elementos cambian continuamente.

A su vez (y esto afecta al segundo presupuesto), las distintas escuelas señalan que el modelo “virtuoso” no es compatible con cualquier forma institucional y productiva, sobre todo con un régimen neo-liberal de mercados desregulados y competencia a muerte. Necesita un mínimo de confianza y cooperación entre actores económicos, clientes y proveedores, *managers* y trabajadores, sustentado en diversas reglas, unas informales y centradas en la empresa, otras más formales, comprendiendo la colaboración entre empresas, asociaciones patronales, gobiernos regionales y sindicatos obreros. El objetivo es proporcionar al desarrollo económico localizado “inputs” que no pueden adquirirse en el mercado: mano de obra formada, financiación barata, información comercial. Nada tiene que ver esto con la “flexibilidad” como forma de desregulación del mercado y de imposición de salarios y condiciones de trabajo basura. La “flexibilidad” se opone a la “implicación” de los trabajadores, complemento indispensable del modelo virtuoso de desarrollo económico regional, la cual requiere cauces sindicales de representación y diversas formas de concertación, a nivel de empresa, de sector o de región.

El tercer presupuesto pone de relieve la existencia e imbricación de distintas escalas de regulación económica. La crisis del fordismo, con su doble corolario de emergencia de nuevas regiones emprendedoras y de reestructuraciones industriales con frecuencia traumáticas, ha puesto a prueba el papel del Estado como agente regulador. Pese a que la administración estatal se ha implicado en los procesos de reestructuración mediante subsidios, exenciones fiscales, pre-jubilaciones, y creación de agencias locales especializadas, rara vez ha triunfado en sus objetivos; el coste social se ha hecho insoportable en muchas regiones, con gran descrédito del Estado-Nación. Se ha pensado por ello que la regulación debería concentrarse menos en el nivel estatal y dejar libertad –una libertad parcial y paralela a la intervención del Estado- a los niveles regionales y locales para llegar a acuerdos entre las autoridades, capital local y sindicatos de esos ámbitos. El nivel regional-local se ha reforzado a costa del estatal en las siguientes materias: relaciones laborales; inversiones sociales; planificación indicativa; y negociación supranacional sobre cooperación económica. Ha aumentado paralelamente la importancia de la escala de regulación supra-estatal, o global, y progresado formas de cooperación internacional como inversiones directas, “joint ventures”... Pero lo global y lo local actúan simultáneamente; la cooperación directa entre estos dos niveles es cada vez mayor y necesita cada vez menos al Estado.

3. La dimensión transfronteriza del desarrollo en la UE:

Factores positivos y negativos

En la Unión Europea, el desarrollo regional y local se inscribe a su vez en un objetivo de cohesión económica que presenta con frecuencia, a través de los mecanismos de la cooperación territorial, una dimensión transfronteriza.

Las reformas de los Fondos Estructurales en 1993 destacaron en efecto el hecho fronterizo. Tras modificar su reglamento, el FEDER se propuso apoyar estudios o planes piloto de desarrollo regional, con especial atención a aquellos casos en los que el desarrollo implicaba relaciones transfronterizas de los Estados miembros. El programa comunitario INTERREG fue el instrumento mediante el cual la Comisión Europea pretendía aportar cohesión a las regiones fronterizas y ayudarles a superar su perifericidad, promoviendo redes de cooperación en ambos lados de las fronteras y estableciendo lazos entre estas redes y otras más amplias. Pero aunque INTERREG es la principal iniciativa comunitaria relacionada con lo interregional y lo transfronterizo, no es la única: otras iniciativas –LEADER, NOW, ADAPT, URBAN, Regis II...– se vinculan a objetivos tales como el desarrollo rural, el cambio industrial, la pesca, la política urbana, las regiones ultraperiféricas...

El peso de los Estados se ha dejado sentir en estas iniciativas comunitarias, al ser financiadas conjuntamente por la Comunidad Europea y los Estados miembros. Las tensiones existentes sobre la cooperación territorial y transfronteriza entre los tres vértices del tablero –UE, Estados, regiones– subsisten en la actualidad, manifestándose en el empeño de la Comisión Europea por incluir a las regiones en la preparación de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013; objetivo no enteramente logrado, según constata el informe del Comité de las Regiones. El Parlamento Europeo ha conseguido en todo caso, en julio de 2006, que el Consejo Europeo apruebe por una parte el principio del partenariado, en base al cual toda asociación representativa de la sociedad civil deberá tomar parte en las negociaciones del Fondo Social, lo que refuerza el peso de los territorios; y que sustituya por otra el término de cooperación “transfronteriza” por el más global de “cooperación territorial”. El cambio de lo “transfronterizo” a lo “territorial” puede alentar por su parte un deslizamiento hacia una noción más englobante

de cooperación entre las distintas partes de grupos nacionales separados por las fronteras de los Estados.

Pero la relación entre desarrollo local-regional y relaciones transfronterizas no es en modo alguno mecánica; como tampoco puede hablarse de una emergencia automática, en el ámbito de la Unión Europea, de distritos industriales, u otros sistemas productivos locales, transfronterizos, y por tanto de zonas de empleo que desborden las fronteras.

Los dos factores positivos que alentarían su emergencia tienen muy distinta naturaleza. Uno es de orden general, y tiene que ver con el objetivo que la Unión Europea se ha dado a sí misma de lograr la cohesión de sus distintos territorios, la cual tiene una clara dimensión transfronteriza. El segundo es específico para casos singulares: la UE cuenta para este fin con la complicidad de aquellas poblaciones que contienen colectivos relevantes que comparten sentimientos de pertenencia a ambos lados de las fronteras.

Los factores negativos derivan de la desconexión entre el factor transfronterizo y los tres presupuestos que se supone deben acompañar al modelo virtuoso territorial de producción flexible: cultura económica compartida acompañada de una acción institucional *ad hoc*; partenariado de actores públicos, económicos y sociales; y equilibrios específicos entre las tres escalas de regulación, regional, estatal, y global. El diseño de estos tres elementos puede ser muy distinto en territorios contiguos separados por fronteras estatales, aunque compartan itinerarios históricos y/o identidades nacionales.

Aplicando la distinción politológica de agencia / estructura al primer presupuesto, el margen de actuación económica de las instituciones regionales y locales ha aumentado sin duda en las últimas décadas, lo que conlleva, con el apoyo de la UE en su doble aspecto de agencia y estructura, una mayor proyección transfronteriza; pero esta actuación sigue enmarcándose en la estructura propia de la distribución territorial del poder de cada Estado, lo que puede generar – y en el caso vasco, por ejemplo, genera– profundas limitaciones y asimetrías. Respecto a la cultura económica, y en concreto la de las empresas, no siempre han superado éstas –especialmente en Francia– la visión jerárquica y centralista que en el fordismo

mo ligaba su destino a los planes del Estado. En términos generales, la Comisión Europea ha constatado que son los actores económicos privados los que menos han asumido en su actuación práctica la dimensión transfronteriza inscrita en la lógica de la cohesión comunitaria; si bien este principio admite excepciones (como puede comprobarse en el protagonismo de la *Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne* en la reivindicación de una actuación económica transfronteriza intervasca).

El segundo presupuesto, el del partenariado de agentes, está profundamente ligado al modelo de regulación de las relaciones laborales y del mercado de trabajo, y a la trayectoria histórica y estructura legal del asociacionismo patronal y sindical, específicas de cada Estado. Las funciones sociales y del Bienestar, aunque en retroceso en el posfordismo, pueden ser para éste el último reducto de su legitimidad; de ahí que busque, salvo en los modelos de neo-liberalismo puro y duro, raros en Europa Occidental, la complicidad de los grandes agentes sociales en la construcción de esta legitimidad, y que la intente garantizar con generosas subvenciones, sobre todo en el ámbito de la Europa latina, donde existe un sindicalismo débil y de escasa afiliación. Ello explica en última instancia el patriotismo estatal de algunos sindicatos de Estado, y su indiferencia en los territorios fronterizos a mantener relaciones estables con los sindicatos homónimos contiguos; con la dificultad añadida que ello supone para la constitución de sistemas productivos locales y zonas de empleo de carácter transfronterizo.

Tal vez sea el tercer presupuesto, el juego de geometría variable entre las distintas escalas (regional, estatal y global) de la regulación económica, el más propicio, dentro de su diversidad, a la lógica transfronteriza; lo que es también demostrable en el ámbito comunitario europeo. Pero existen dos modelos al respecto: uno virtuoso, que permite al territorio beneficiarse de las sinergias de un escenario transestatal ampliado; y otro vicioso, donde los decisores económicos actúan con distanciamiento y lejanía respecto de los ciudadanos y actores *in situ*, ante la pasividad o complicidad activa de las instituciones estatales y/o locales, con el consiguiente déficit democrático. El juego de escalas propio de la producción flexible quedaría desconectado en esta caso de las otras dos características virtuosas de ésta, la cultura económica con acción institucional y el partenariado; con lo que lo transfronterizo se convertiría en parte de una ingeniería multinacional tecnocrática, indiferente por lo social y sólo preocupada por los beneficios.

Recapitulando, los distritos industriales son un tipo de sistemas productivos locales que se corresponden con el modelo virtuoso de la fase posfordista de producción flexible, el cual presenta las tres características de cultura común y acción institucional, partenariado de agentes, y juego de escalas de regulación. Así pues, la posibilidad de desarrollo transfronterizo de tales distritos y sus correspondientes zonas de empleo se inscribe en una arena en la que contienen factores positivos y negativos. Un tipo de factores positivos tienen carácter general, ligado al objetivo de cohesión, con su correspondiente dimensión transfronteriza, de las políticas de la UE. Otros son singulares, ligados a aquellas colectividades, nacionales o regionales, cuyos miembros comparten sentimientos de pertenencia trans-estatales.

Los factores negativos derivan de la desconexión entre el hecho transfronterizo y los presupuestos de la producción flexible: disparidad de las culturas económicas y de la arquitectura institucional de los territorios contiguos separados por las fronteras; regulación dispar de los actores colectivos implicados en el partenariado de los territorios contiguos, junto al patriotismo estatal de algunos de ellos; y posibilidad de que el juego entre las distintas escalas de la regulación tenga una dimensión transfronteriza que responda sin embargo a un diseño asocial, distante y tecnocrático.

En toda investigación sobre cooperación transfronteriza comunitaria orientada hacia el desarrollo debe pues analizarse:

- qué tipo de sistemas productivos locales existen en los sucesivos espacios de la investigación: en los territorios directamente transfronterizos, y en los espacios interregionales;
- hasta qué punto existen en los territorios contiguos lugares compartidos de residencia y flujos de trabajo que justificarían el uso informal del concepto de zona de empleo transfronteriza;
- si existen relaciones entre los distintos actores (empresas, patronales, sindicatos, agencias administrativas) de los territorios contiguos encaminadas a la formación de distritos industriales transfronterizos;
- cómo inciden los factores positivos enunciados más arriba (impulso comunitario, sentimientos compartidos de pertenencia), y negativos (grado

de desconexión de lo transfronterizo con las características de la producción flexible) en el mayor o menor carácter transfronterizo de estas relaciones.

3. Las asimetrías políticas estatales y la cooperación transfronteriza

Los procesos de *nation-building* (o *region-building*) de las regiones identitarias y naciones sin Estado de la UE (visibles éstos últimos al menos en tres Estados de la ex-Europa de los 15, Reino Unido, Estado español y Bélgica, y latentes en muchos otros, por no hablar de los que puedan darse en los Estados recién incorporados), lejos de ser movimientos retrógrados, resuelven problemas de acción colectiva en el complejo contexto de la globalización y crisis del Estado-Nación (Keating, 2002). Sus identidades han prescindido de los referentes étnicos, insolidarios y basados en el pasado (las acusaciones de racismo lanzadas contra ellos son empíricamente falsas), y utilizan la base más sólida de la cultura. Sus programas políticos toman nota de la erosión del concepto de soberanía clásica, lo que les permite disminuir los costes de la secesión. La reivindicación de autogobierno se presenta bajo la fórmula del derecho a decidir, una fórmula sin perfiles estrictamente definidos; lo que no obedece a oportunismo, sino a las incertidumbres comunes a todos los agentes sobre el significado cambiante del autogobierno en el mundo de la transnacionalidad. Es evidente que el capital social aportado por una identidad regional o nacional minoritaria operativa propicia en grado sumo la cultura compartida y el partenariado de agentes socio-económicos que precisaría un territorio “que gana”.

Sin embargo, aunque el tablero de geometría variable comunitario ha propiciado la autonomía funcional de los entes territoriales de ámbito sub-estatal, la UE no interfiere en los tipos de distribución territorial que se dan a sí mismos los Estados miembros, los cuales presentan muy diversos grados de autonomía¹,

1 Loughlin (1999) ha puesto en relación las manifestaciones de la autonomía política con las distintas fases de la transformación del Estado en Europa Occidental: la centralizadora del primer Bienestar, la fase del Estado “menguante” del neo-liberalismo, y la fase de síntesis actual protagonizada por el Estado comunitario... Analiza asimismo las muy variadas dimensiones de la autonomía, definidas por las siguientes variables: situación constitucional de los territorios; competencias; participación política en el Estado; capacidad de entablar relaciones internacionales; control sobre los poderes locales; y grado de dependencia financiera respecto al Estado.

ni hace distingo alguno entre regiones y naciones sin Estado. El incremento de la política regional europea desde los años 80 ha reforzado la regionalización de los Estados; pero éstos siguen siendo los actores principales de la UE. El objetivo de tales políticas no ha sido por otra parte el reconocimiento de los entes sub-estatales, sino el crecimiento económico territorial y la simetría de las regiones. El principio de subsidiariedad ha protegido a los Estados miembros frente a la política centralizadora de Bruselas, en base al criterio de la proximidad de los ciudadanos a los centros de decisión. Pero no ha funcionado del mismo modo al nivel de las relaciones entre Estados y entes sub-estatales (Closa, 2002).

Una cooperación real entre regiones –o naciones– europeas sólo puede generalizarse desde regiones o naciones auto-organizadas y con capacidad de decisión. Sodupe (1999) apunta, sin embargo, la distinta lógica existente entre el neo-regionalismo, con su corolario de cooperación entre regiones, y la política estructural comunitaria. Mientras que el neo-regionalismo defiende la aspiración de las regiones a una mayor capacidad de decisión, la política estructural se plantea reducir las disparidades económicas entre las distintas regiones, objetivo que responde a un contenido eminentemente técnico. El protagonismo de los Estados en la construcción europea les confiere un papel de supervisión y un protagonismo innegable, por ejemplo, en los programas de Interreg, tanto en el ámbito de la cooperación transfronteriza como en el de la colaboración trans-regional y trans-estatal.

Si a ello sumamos el déficit social de la construcción comunitaria, nos encontramos con las tres principales limitaciones de la cooperación transfronteriza europea: la divergencia entre la auto-decisión territorial y la orientación técnico-económica que guía la política estructural comunitaria; el protagonismo de los Estados, que distorsiona la necesaria gobernación que debiera existir en la arena política europea; y el déficit social global del proceso comunitario.

Sin embargo, la creación, en el curso de este proceso, de un tablero de geometría variable que dibuja un sistema mixto de actores –UE, Estados, regiones, entes locales– y la impulsión a partir de la política regional comunitaria de experiencias concretas de cooperación transfronteriza, es algo real y verificable en muchos ámbitos europeos

4. Un estudio de caso: las oportunidades y limitaciones de la cooperación transfronteriza inter-vasca

Desde fines de los años 80, el fruto de la cooperación transfronteriza vasca han sido los tres procesos siguientes: la cooperación Euskadi-Aquitania, y en concreto su Fondo de cooperación; la Euro-ciudad; y el Consorcio Bidasoa-Txingudi.

Me referiré, utilizando los desarrollos teóricos de la escuela antes citada, a la transformación de tres espacios desconectados administrativamente entre sí, pero que comparten un sentimiento común de pertenencia, a saber la CAPV y la CFN al sur de los Pirineos y el espacio no institucionalizado de Iparralde al norte, en un territorio definido por la densidad de iniciativas comunes de orden institucional, político, cultural, educativo, social, económico, incluyendo en él las relativas al desarrollo agropecuario, terciario, industrial, a la planificación urbanística y de infraestructuras viarias...; territorio, en fin, vertebrado por la puesta en común de estas densas redes de iniciativas comunes.

Este marco de cooperación transfronteriza institucionalizada entre territorios identitarios que carecía hasta ahora de un cauce común de inter-acción ha sido hecho posible por las iniciativas comunitarias. Pero presenta algunas características del modelo “vicioso” de cooperación transfronteriza europea, que podrían resumirse como sigue:

- aunque el tablero de geometría variable creado permite la presencia en el mismo de actores sub-estatales, son los Estados los que ostentan el protagonismo en el mismo;
- el objetivo de la creación de un mercado único europeo predomina en la cooperación transfronteriza sobre todos los demás.

Las consecuencias de este modelo son las siguientes:

- El marco legal de la cooperación transfronteriza entre entes sub-estatales es impreciso, y necesitado de desarrollos posteriores cuya iniciativa corresponde una vez más a los Estados.

- Su objetivo primordial es levantar las barreras interiores para la creación de un área de libre comercio, no el de anular las fronteras que separan los Estados, las cuales siguen siendo un lugar privilegiado de control por parte de éstos; especialmente allá donde, como en el país Vasco, los territorios estatales no coinciden con el habitat de las comunidades que comparten sentimientos de pertenencia a un lado y otro de las fronteras.
- La iniciativa comunitaria que financia de modo específico la cooperación transfronteriza, Interreg, está igualmente mediatizada por los Estados; la cooperación propiciada por ella debe ajustarse en consecuencia a la ordenación territorial de éstos y a la distinta relación de fuerzas existente en cada uno de ellos entre los poderes estatal, regional y local.
- Los objetivos económicos a que se supedita la cooperación transfronteriza privilegian el nivel de los NUTS 3 (municipios, cantones, etc.) sobre el nivel regional de los NUTS 2. Esta fragmentación de los espacios de cooperación reduce las posibilidades de vertebrar mediante la misma el territorio de una nación trans-estatal. La cooperación queda así constreñida, sometida además a las múltiples asimetrías generadas por la distinta orientación política y reparto territorial del poder de los Estados en cuestión.

Estas características influyen de la siguiente manera en el ámbito vasco:

- Los dos ámbitos concéntricos de la cooperación transfronteriza de la CAPV son la bisagra atlántica vasco-aquitana y los territorios vascos de la misma. El acceso al poder en la CAPV de partidos no nacionalistas modularía la intensidad de la cooperación en este segundo ámbito de cooperación, pero no modificaría la estrategia global de la misma. Pero esta orientación no es compartida por los homónimos institucionales del Gobierno vasco al norte y al sur de los Pirineos. La región aquitana diversifica su estrategia de cooperación entre el Atlántico por una parte y el *Midi* francés (así como Aragón y Cataluña) por otra. El navarrismo, tal como es practicado por UPN, al poder hoy en la Comunidad Foral, se opone abiertamente a todo ámbito de cooperación inter-vasco.
- La cooperación vasco-aquitana está amputada por ello desde 1999 de la presencia Navarra. Dada la inexistente personalidad administrativa de

Iparralde (muy levemente paliada por el proceso de cuasi-institucionalización que ha dado como fruto el Pays “Pays Basque”), no le es posible al Gobierno de la CAPV entablar relaciones institucionales directas con él. Existe un marco de cooperación transfronteriza entre actores vascos hecho posible por el Fondo de Cooperación vasco-aquitano (aunque su ámbito, como su mismo nombre indica, sea el global de las dos regiones). Pero esta cooperación, que ha dado resultados positivos a nivel inter-vasco en los campos cultural y educativo, aunque más modestos en el campo económico, es de imposible programación. El Gobierno vasco financia su parte, pero no participa, en esta doble cooperación intervasca y vasco-aquitana; su actitud debe atenerse como el lógico a los principios de no ingerencia, paridad entre las partes y respeto de las asimetrías.

- La institucionalización de la cooperación transfronteriza entre territorios vascos contiguos se ha limitado a la cornisa atlántica, formalizándose en los dos proyectos concéntricos del Consorcio de la Bahía de Txingudi y la Eurociudad Vasca Baiona-San Sebastián. Al estar incluidos en Navarra el resto de los territorios fronterizos contiguos, la cooperación de éstos al norte y al sur de la frontera se reduce a algunos acuerdos municipales en la red Xarrette.
- Las relaciones de cooperación institucional de la Eurociudad Vasca son asimétricas; no se han establecido entre la Diputación de Guipúzcoa y su homónimo, el Departamento de los Pirineos Atlánticos, sino entre aquella y el Distrito formado por los tres municipios vascos de Biarritz-Anglet-Baiona (BAB). Además, aunque la Eurociudad no toma decisiones, sino que formula proyectos de políticas públicas, la asimetría presupuestaria de los socios sumada al respeto del principio de paridad reduce su capacidad de propuesta.
- El partenariado del Consorcio de la Bahía de Txingudi, formado por los tres Ayuntamientos fronterizos de Hondarribia, Irún y Hendaia, es simétrico, habiendo dado su cooperación frutos en distintos campos. Sin embargo, la solución de la grave problemática de la comarca, derivada del hecho de ser lugar de entronque entre el Atlántico y la gran arteria europea París-Madrid-Algeciras, y de necesitar un desarrollo hacia dentro que le salve del destino de mero lugar de tránsito entre polos desarro-

llados externos a la zona, requiere medios que desbordan ampliamente el nivel de las competencias municipales.

- Aunque los problemas estructurales descritos obstaculizan una correcta relación entre los distintos ámbitos –comunitario, estatal, regional, provincial, local– competentes para tomar decisiones sobre la problemática de esta comarca, entendemos que existe también cierta incomunicación entre los ámbitos de cooperación intervasca, situación que podría, y debería, enderezarse.

Finalmente, nada está decidido en la arena comunitaria de la cooperación transfronteriza. Su doble cara de Jano crea constricciones al tiempo que abre una ventana potencial de oportunidades; el que éstas se aprovechen o no dependerá en última instancia de la voluntad y capacidad de los autores. ◀◀

Bibliografía

- FOSSAS, E. (2002). “Igualdad y pluralismo nacional”, en REQUEJO, F. *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- JAUREGUI, G. (1997). *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.
- KEATING, M. (1996). *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- KEATING, M. (2002). “Naciones sin estado. Nacionalismo minoritario en la era global”, en REQUEJO, F. *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- LETAMENDÍA, F. (2004). *Redes Transfronterizas intervascas*, Bizkaia: Servicio Editorial de la UPV-EHU (Leioa).
- LETAMENDÍA, F. (Coord.) (1999). *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- LOUGHLIN, J. (1998). “Autonomía en Europa occidental: un estudio comparado”, en LETAMENDIA, F. (Coord.). *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- MORATA, F. (1998, 2000). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, (2ª edición), Barcelona: Ariel.

- PIORE, M. y SABEL, CH. (1990). *La segunda ruptura industrial*, Madrid: Alianza Editorial.
- PRADALES, I. (2005). *Estructura social del empleo en la CAPV: Transformación del trabajo y zonas de empleo*, Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- SODUPE, K. (1999). “La Unión Europea y la cooperación interregional”, en LETAMENDIA, F. (Coord.). *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- STORPER, M. and SCOTT, A. (1992). *Pathways to industrialization and regional development*, London: Routledge.