

Mitos y realidades de la cooperación en el espacio transfronterizo francés, italiano y monegasco¹

Karine Emsellem
Reine-Maria Basse
Christine Voiron-Canicio

Université de Nice / CNRS - UMR ESPACE
emsellem@unice.fr
basse@unice.fr
voiron@unice.fr

Data de recepció: maig de 2009
Data d'acceptació definitiva: octubre de 2009

Resumen

Este artículo se interroga sobre la realidad de la cooperación en el espacio transfronterizo franco-italo-monegasco. En la primera parte, el análisis demuestra que esta zona constituye un verdadero espacio transfronterizo, dotado de características comunes, donde existen interrelaciones informales e institucionales a ambos lados de la frontera. La segunda parte trata la evolución de la cooperación transfronteriza actual. Los proyectos de cooperación se han desarrollado en gran medida a lo largo de los últimos veinte años. Sin embargo, una cuidadosa consideración rebaja la impresión de abundancia resultante de la enumeración de los proyectos. La naturaleza y la duración de los proyectos de cooperación realizados hasta hoy, así como la ausencia de una gobernanza transfronteriza real, no permiten construir verdaderos proyectos de territorio integrado.

Palabras clave: frontera, gobernanza, cooperación transfronteriza, evaluación, Francia-Italia-Mónaco.

Resum. *Mites i realitats de la cooperació en l'espai transfronterer francoitalomonegasc*

Aquest article es pregunta sobre la realitat de la cooperació en l'espai transfronterer francoitalomonegasc. En la primera part, l'anàlisi demostra que aquesta àrea constitueix un veritable espai transfronterer, dotat de característiques comunes i on existeixen interrelacions informals i institucionals a banda i banda de la frontera. La segona part està dedicada a l'evolució de la cooperació transfronterera actual. Els projectes de cooperació han estat àmpliament desenvolupats en el curs dels darrers vint anys. No obstant això, un examen acurat tempera la impressió d'abundància resultant de l'enumeració dels projectes. La natura i durada dels projectes de cooperació realitzats fins ara i l'absència d'una governança transfronterera real no permeten construir veritables projectes de territori integrat.

Paraules clau: frontera, governança, cooperació transfronterera, avaluació, França-Itàlia-Mónaco.

1. Traducción del francés realizada por Francisco Villavicencio.

Résumé. *Mythes et réalités de la coopération dans l'espace transfrontalier franco-italo-monegasque*

Cet article s'interroge sur la réalité de la collaboration dans l'espace transfrontalier franco-italo-monegasque. Les analyses conduites dans la première partie démontrent que cette zone constitue un vrai espace transfrontalier, doté de caractéristiques et d'enjeux communs, où des interrelations informelles et institutionnelles existent de part et d'autre de la frontière. La deuxième partie est consacrée à l'évaluation de la coopération transfrontalière actuelle. Les projets de coopération se sont beaucoup développés au cours des vingt dernières années, toutefois, un examen attentif tempère l'impression de foisonnement résultant de l'énumération des projets. La nature et la durée des projets de coopération réalisés jusqu'à présent ainsi que l'absence d'une gouvernance transfrontalière ne permettent pas de construire de véritables projets de territoire intégré.

Mots clé: frontière, gouvernance, coopération transfrontalière, évaluation, France-Italie-Monaco.

Abstract. *Myths and realities of cooperation in French, Italian and Monegasque cross-border space*

This article wonders about the reality of the collaboration in the French-Italian-Monaco cross-border space. In the first part, analysis demonstrates that this zone constitutes a true cross-border space, which owns common characteristics as stakes, and where informal and institutional interrelations exist on both sides of the border. The second part is dedicated to an assessment of the actual cross border cooperation. The projects of cooperation developed a lot during the last twenty years. However, an examination of the list of the projects qualifies the impression of profusion. The nature and the duration of the projects realized until now as well as the absence of a real cross-border governance do not still allow to build real projects of integrated territory.

Key words: frontier, cross border cooperation, governance, assessment, France-Italy-Monaco.

Sumario

- | | |
|---|--|
| <p>Introducción</p> <p>1. La realidad de un espacio transfronterizo</p> | <p>2. La verdadera naturaleza de la cooperación transfronteriza</p> <p>3. Conclusiones</p> <p>Bibliografía</p> |
|---|--|

Introducción

Durante mucho tiempo, las fronteras fueron sinónimo de fracturas y barreras territoriales, oponían los espacios e incluso creaban discontinuidades entre las poblaciones y sus culturas, con lo cual impulsaban a menudo nuevas fracturas urbanas y económicas. Sin embargo, las fronteras tenían efectos positivos en el espacio, por la renta diferencial de situación que implicaban. Hoy, en Europa, el adjetivo *transfronterizo* es cada vez más utilizado para estos territorios

antes denominados *fronterizos*: la permeabilidad de la frontera, incluso su transgresión, así como la complementariedad de los espacios históricamente delimitados, están actualmente al orden del día. En efecto, alrededor de Europa, los colectivos territoriales y los individuos tienden a construir juntos un territorio cada vez menos determinado por las fronteras estáticas, a través de acciones de cooperación relacionadas con diversas temáticas. Los proyectos de cooperación transfronterizos son, a menudo, numerosos y potentes según sus políticas de comunicación. Pero, ¿qué significan realmente? ¿Pueden incluirse como parte de un proyecto de territorio transfronterizo, dotado de objetivos comunes y de integración espacial? ¿Implican la construcción de una «Europa desde abajo», o más bien están impulsados y son el deseo de políticas europeas y regionales? Todas estas cuestiones están cargadas de significado y de consecuencias en términos de planificación, porque imponen indagar en la dolorosa problemática de la evaluación de la cooperación transfronteriza y, por consiguiente, de su eficacia.

El objetivo de este artículo es interrogarse sobre la realidad de la colaboración transfronteriza europea, a partir del ejemplo de la frontera franco-italo-monegasca. En la primera parte se mostrará que esta zona es particular, porque constituye un verdadero *espacio* transfronterizo, dotado de características y retos comunes: un análisis objetivo del contexto conduciría tal vez a pensar que la cooperación transfronteriza funciona de manera óptima. Sin embargo, en una segunda parte, se desarrollará la paradoja de la problemática transfronteriza, a saber, la discordancia entre el número y la eficacia de los proyectos de cooperación, en parte a causa de las dificultades de gobernanza. La apuesta a medio plazo para este espacio es consolidarse como *territorio* transfronterizo, tanto para las poblaciones como para los actores políticos.

1. La realidad de un espacio transfronterizo

Situada en el corazón del Arco Mediterráneo, la zona franco-italo-monegasca queda atravesada por las fronteras de los tres estados. Como ocurre en otros lugares, las fronteras desempeñan aquí un papel de fractura en el espacio y son portadoras de heterogeneidad espacial, por las disparidades jurídicas, económicas y culturales que arrastran (Renard, 1997). No obstante, dado que estas discontinuidades son también interfaces (Chapelon y Emsellem, 2008), hacen de esta región un territorio transfronterizo (Raffestin, 2004), con una verdadera integración espacial de uno y otro lado de las fronteras. Así, en el seno de este gran conjunto regional, encontramos características, prácticas y dinámicas espaciales comunes a través de las fronteras.

1.1. Cuando $1 + 1 + 1 = 1$ territorio común, en el curso del tiempo

1.1.1. La fundación del territorio transfronterizo por la historia

Actualmente, tres estados y sus niveles administrativos inferiores separan nuestro ámbito de estudio: en Francia, el departamento de Alpes Marítimos; en

Italia, las provincias de Imperia y Cuneo, y Mónaco. Estos límites políticos tuvieron inscripciones territoriales fluctuantes en función de los conflictos y de los acuerdos estatales como huella del paso de los siglos. Y el hecho de que esta zona fronteriza no existiese hasta hace poco más de un siglo, es la razón por la que hoy puede ser calificada como transfronteriza (Basse, Emsellem y Voiron, 2009).

La frontera franco-italiana se ha fijado progresivamente en el espacio, simultáneamente a la construcción de los estados, y posteriormente de los estados nación. Ya en el siglo XVIII, el condado de Niza estaba bajo el dominio italiano del reino de Cerdeña, y posteriormente (1792-1814) bajo anexión francesa; en el siglo XIX, la región fue restituida a la casa de Saboya. Hay que esperar al Tratado de Turín de 1860 para que Niza y Saboya sean definitivamente recuperadas por Francia (Ruggiero, 2006). Otros cambios, de menor magnitud, siguieron a lo largo del siglo XX. El último fue la incorporación a Francia, en 1947, de las comunas de Tende y de La Brigue.

Más allá de estas fluctuaciones fronterizas, la historia de este espacio está marcada por un destino común todavía reciente. Estas evoluciones históricas constituyen herencias espaciales y sociales que fundan las semejanzas contemporáneas, entre las que los caracteres identitarios y culturales son los más emblemáticos. Así, las arquitecturas urbanas, por sus colores, sus formas, sus disposiciones, son casi idénticas a uno y otro lado de la frontera franco-italiana. Del mismo modo, las áreas dialectales (entiéndase el occitano) transgreden la frontera y facilitan hoy matrimonios binacionales y estancias temporales o definitivas al otro lado de la frontera.

1.1.2. El papel de la geografía en la simbiosis transfronteriza

La unidad del territorio fronterizo se fundamenta también en las similitudes del medio natural (figura 1). La especificidad de este espacio transfronterizo está definida por fuertes límites naturales, muy presentes a través de una cadena de altas montañas, terminación de los Alpes, donde las altitudes alcanzan más de 1.500 metros. Algunos célebres puertos de montaña aseguran el paso entre Francia e Italia. La llanura litoral, poco ensanchada y fragmentada, se prolonga a uno y otro lado de la frontera, aunque, en la parte italiana, las colinas en seguida se manifiestan en el prelitoral. Este espacio llano, propicio a la actividad humana, se observa ampliamente en la zona norte de la provincia de Cuneo. Al sur, el Mediterráneo acaba de construir la unidad natural del territorio.

Esta organización del medio natural desempeña un papel en la distribución de las actividades humanas (figura 1). Las principales concentraciones urbanas se sitúan en la franja litoral, formando una larga conurbación urbana y transfronteriza de Cannes a Imperia, punteada por ciudades de diferentes tamaños y dominada por Niza. Al mismo tiempo, las infraestructuras de transporte siguen las grandes estructuras del relieve. Ya sean carreteras o líneas ferroviarias, los principales modos de transporte aseguran los lazos en la llanura transfronteriza y, de forma secundaria, en los grandes valles.

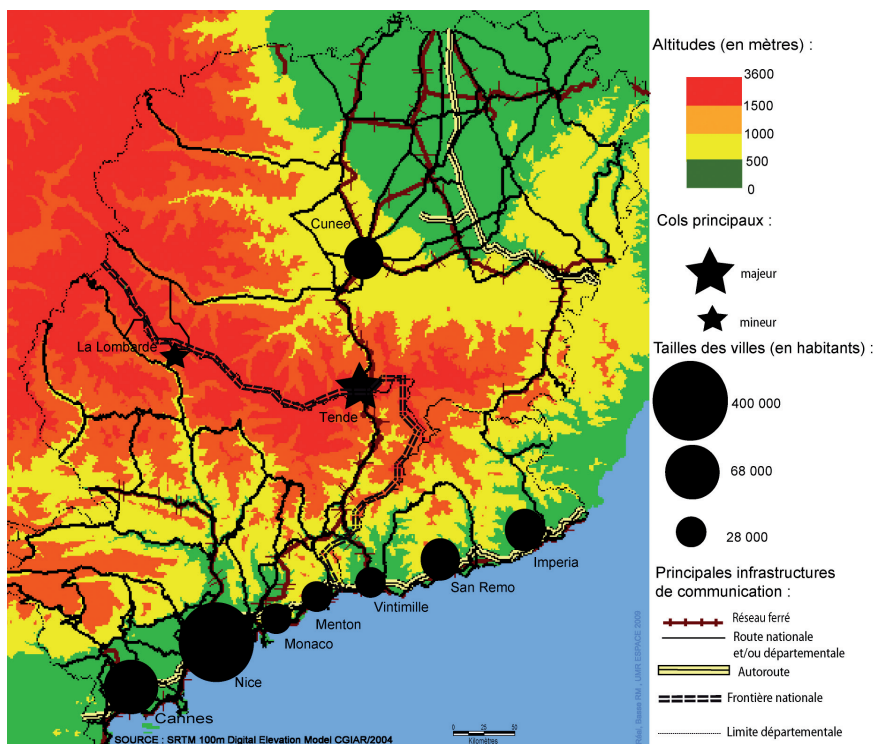


Figura 1. Relieve y organización humana (1999).

1.1.3. Las interacciones espaciales en el territorio fronterizo

En base a estas fuertes estructuras históricas y geográficas similares, el territorio franco-italo-monegasco existe también a través de los intercambios económicos o de personas que traducen los fuertes vínculos entre los espacios y las sociedades. Así, la presencia de población extranjera en los tres países del Arco Mediterráneo (Italia, Francia y España) informa sobre la movilidad de las poblaciones, las localizaciones preferenciales de éstas últimas y también sobre el comportamiento nacional de cada población, así como sobre la especificidad de cada frontera del Arco Mediterráneo (figura 2). Se constata así que, fuera de sus respectivos países, los italianos y los españoles optan por residir en la proximidad de sus fronteras: su presencia disminuye con el alejamiento de la frontera, aunque los italianos construyen un territorio transfronterizo más grande, con lo cual testimonian la vivacidad de los intercambios según los ejes estratégicos (Lión-Turín, Niza-Imperia-Génova, etc.). Por contra, los franceses tienen un comportamiento más disperso en el espacio, ciertamente bajo la lógica del «efecto-frontera», pero acompañado por una atracción por la metrópoli y el litoral. En total, estos diferentes mapas muestran



Figura 2a. La población extranjera española en el Arco Mediterráneo (2000). Fuente: www.europamela.eu

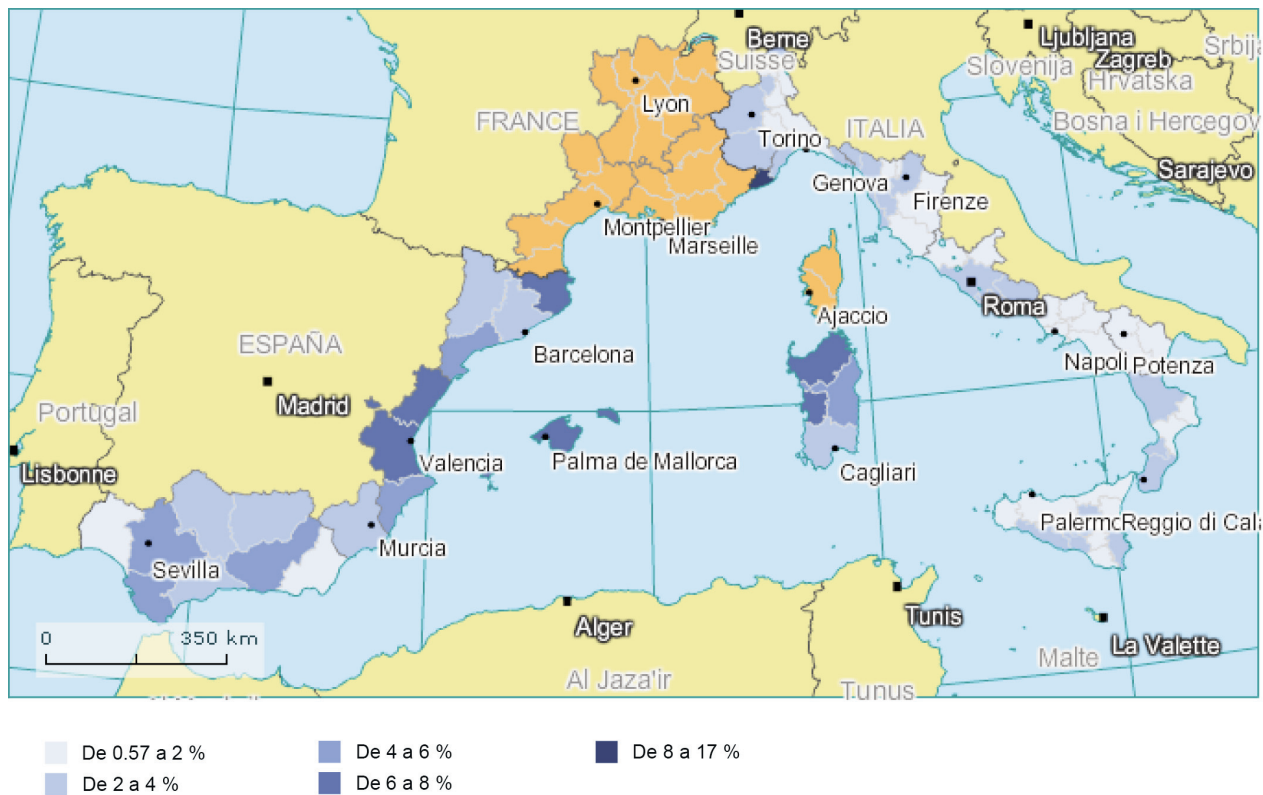


Figura 2b. La población extranjera francesa en el Arco Mediterráneo (2000). Fuente: www.europamela.eu

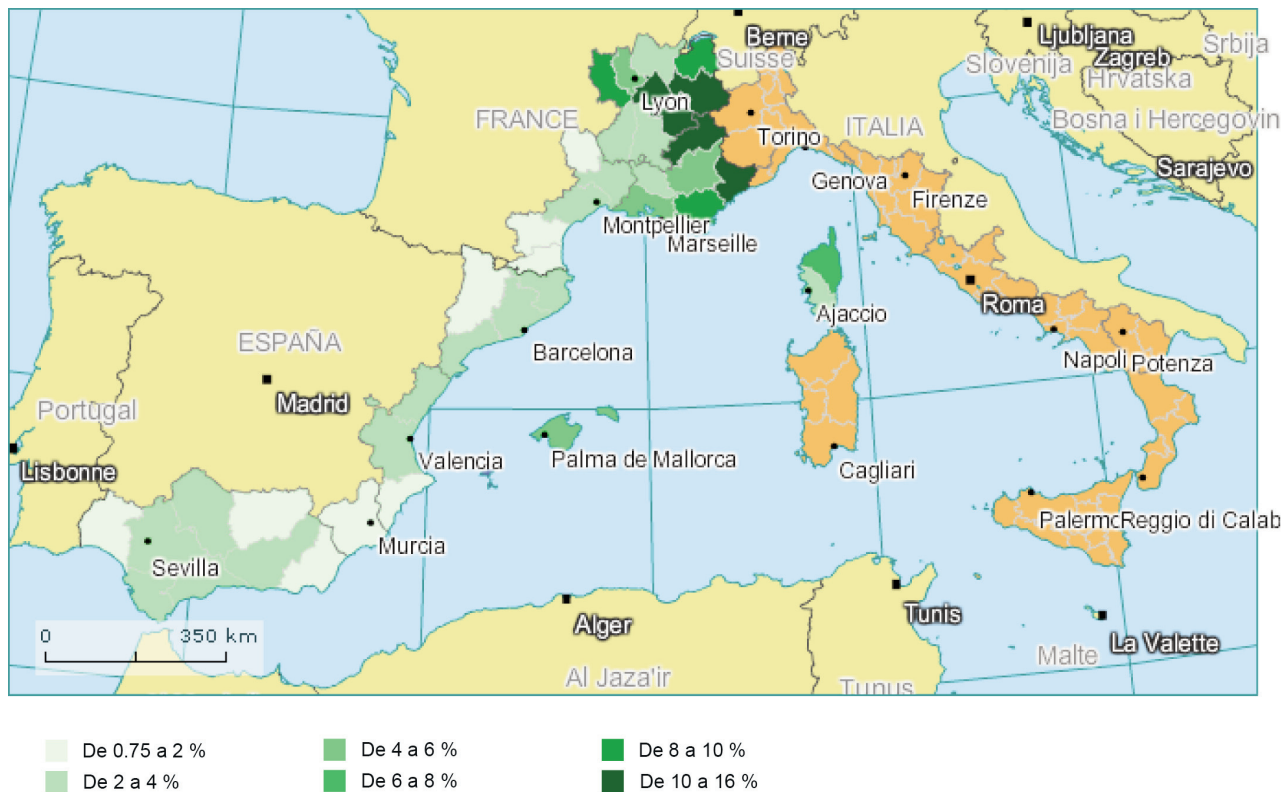


Figura 2c. La población extranjera italiana en el Arco Mediterráneo (2000). Fuente: www.europamela.eu

bien la existencia de un territorio transnacional que se basa en la intensidad de las relaciones de cada uno de los países del Arco Mediterráneo.

A estas migraciones residenciales definitivas, se añaden otras formas de movilidad de la población particularmente sustentadas a uno y otro lado de la frontera franco-italiana. Ya sean los flujos de ocio y turismo de distancias cortas o medias, o los intercambios con fines comerciales, todos ellos muestran un territorio ampliado por prácticas comunes a uno y otro lado de la frontera franco-italiana. Pero es sin duda la movilidad sanitaria la más emblemática de la zona: numerosos italianos van a curarse a Francia, atraídos por la calidad y el coste de la sanidad francesa, la multiplicidad de equipamientos y las complementariedades de vecindad ofrecidas (véase el caso del centro transfronterizo de perinatalidad de Menton) (Voiron-Canicio, 2002).

1.1.4. La frontera como recurso económico interno del territorio

Cambiando la escala de estudio, otras formas de movilidad aparecen en relación con el papel dialéctico de la frontera en el espacio, entre la continuidad urbana litoral y la ruptura. Las diferencias espaciales de tamaño y de función de las ciudades son flagrantes sobre el territorio: los polos hiperespecializados, como Mónaco en relación con las finanzas y el turismo de negocios o la zona *high-tech* de Sophia-Antipolis y la gran metrópoli de funciones terciarias de alto nivel que representa Niza, se juxtaponen a ciudades de tamaño medio y más diversificadas (figura 3). Estas diferencias contribuyen a crear movilidades de trabajo, que también se deben al hecho de que las poblaciones del traspais franco-italiano no encuentran, en las proximidades de sus domicilios, zonas con ciertas actividades económicas. Estas movilidades indican una verdadera integración espacial transfronteriza, en la que las disparidades fronterizas son sobre todo factores de complementariedad, de cooperación y de intercambio. Sin duda, el ejemplo más emblemático de esta problemática concierne al Principado de Mónaco, que es el polo de atracción principal de los trabajadores franceses e italianos. Todo los días, cerca de 28.000 viajeros franceses y 35.000 italianos parten en tren hacia Mónaco a trabajar (figura 3), y pueden realizar trayectos de más de una hora y treinta minutos por día (ADAAM, 2002). Con sus 40.000 empleos para 30.000 habitantes, y tres veces más empleos que activos, Mónaco aparece hoy en día como el principal núcleo empleador de esta región transfronteriza (MOT, 2005; www.monaco.gouv.mc), no sólo gracias a la variedad y a las categorías de los empleos propuestos (finanzas, turismo de lujo, industria ligera, servicios), sino sobre todo gracias a las diferencias salariales, en gran medida a favor del Principado.

En conjunto, la organización del espacio y la intensidad de los intercambios de todo tipo demuestran bien la existencia de un territorio transfronterizo franco-italo-monegasco, verdadero espacio de vida común, en el cual la frontera no es solamente un factor de unidad, sino también un incentivo para el desarrollo territorial. Sin embargo, en otros aspectos, la frontera es también portadora de disfunciones.

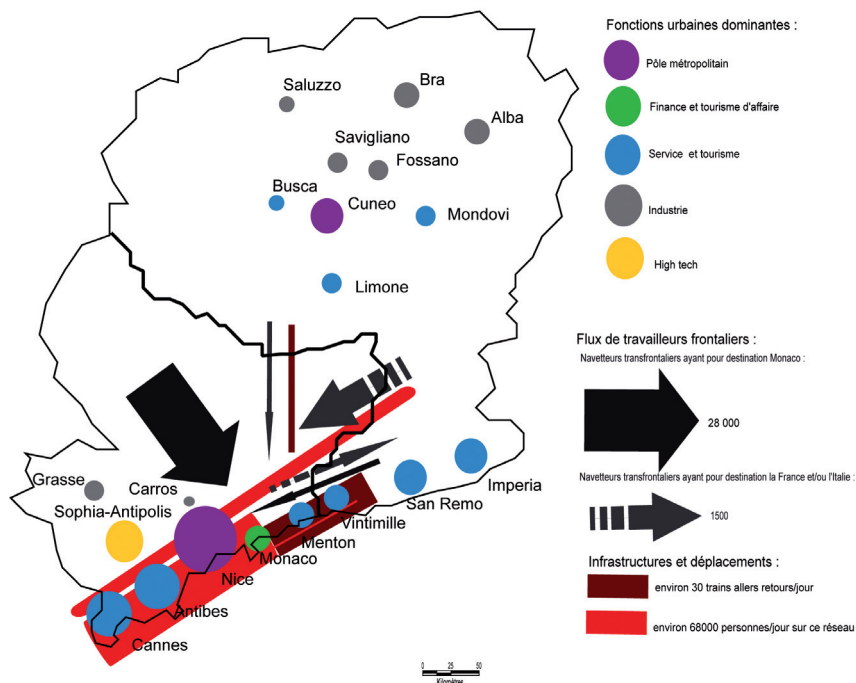


Figura 3. Organización urbana y relaciones transfronterizas (2004). Fuente: La MOT, 2006; DSACT, 2006.

1.2. Territorios atravesados por retos comunes

Más que las características, son los retos de un territorio los que importa definir. Como concepto común a diversas temáticas vinculadas a los logros de un diagnóstico prospectivo, un reto territorial es una problemática que conlleva un potencial de cambio y que implica una necesidad de actuar para reducir un problema existente en el territorio. Como reflejo de su futuro, el reto de un territorio muestra fundamentalmente las alternativas sociales y de planificación de los actores cuyas estrategias deben ser concertadas. En este sentido, un reto es portador de nuevas cohesiones, así como de posibles diferenciaciones fronterizas.

1.2.1. Los desequilibrios del territorio y sus consecuencias

Las diferencias en la distribución espacial de la población, con tres subagrupaciones regionales (el litoral transfronterizo de densidad alta, el polo medio de Cuneo y los traspaíses poco poblados y encavados), plantean importantes desafíos en la gestión territorial. A la evidente cuestión del equilibrio espacial regional y de los territorios desatendidos, se añade la referente al fortalecimiento sistémico de esta distribución espacial. Así, la organización de los flujos pen-

dulares (figura 3) muestra territorios dominados (emisores de mano de obra transfronteriza y situados en Francia e Italia) y territorios dominantes (receptores de mano de obra transfronteriza, como ocurre en la cuenca de empleo de Mónaco y la Costa Azul). Esta disimetría contribuye al distanciamiento en términos de desarrollo local y origina conflictos de vecindad (caso de la localización de una fábrica de incineración de residuos domésticos en Mónaco) (MOT, 2007). Más todavía, las muy elevadas densidades en toda la zona litoral producen externalidades negativas comunes a todo el territorio transfronterizo. La saturación de los espacios conlleva una presión territorial tal, que dificulta el alojamiento a los activos, muy particularmente en las zonas donde la economía residencial alcanza niveles récords (el 85% en Menton, el índice más alto de Francia).

1.2.2. Las disfunciones en los transportes

En este territorio fragmentado y obstaculizado por los límites naturales, las infraestructuras de transporte desempeñan un papel fundamental, puesto que aseguran los lazos entre los lugares y rompen el aislamiento de los territorios. Sin embargo, las potencialidades y las dificultades del territorio transfronterizo tampoco son homogéneas en el espacio. En la zona litoral, todos los modos de transportes parecen concentrarse linealmente y las infraestructuras de carretera son numerosas. Por el contrario, en la zona norte de la región, polarizada por Cuneo, la dispersión espacial de los transportes y la multiplicidad de los modelos que presentan muestran la existencia de una buena accesibilidad territorial y de fuertes posibilidades de intermodalidad. Pero más que estas cuestiones de distribución espacial, son los funcionamientos de las infraestructuras de transporte los que suponen un problema en la región, testimoniado por múltiples ejemplos. Al mismo tiempo, la única línea ferroviaria Marsella-Ventimiglia ha acogido a 13 millones de viajeros en 2002, y debería atender la cifra impresionante de 24 millones de pasajeros en 2020 (MOT, 2006). Si se tiene en cuenta el hecho que esta línea también se utiliza para el transporte de mercancías (en 2004, más de 5.000.000 toneladas de mercancías transitaron por el puesto fronterizo de Ventimiglia), se puede comprender fácilmente la saturación de esta infraestructura, así como los problemas que ello conlleva (retrasos, anulaciones, poca frecuencia, etc.). Además, la congestión afecta a la red de carreteras. En 2004, cerca de 5.000 vehículos pesados y 18.000 ligeros llegaban cada día a Ventimiglia por la autopista A8 (con un crecimiento respectivo del 20% y del 15% en 4 años) (CETE Méditerranée, 2004, 2006). En suma, estas cifras de frecuencia testimonian el atractivo del territorio fronterizo, pero también su incapacidad para generar y valorizar esta fortaleza.

1.2.3. Las dinámicas espaciales locales y regionales

¿Cómo evoluciona un territorio? ¿Sus dinámicas espaciales y temporales están determinadas por la frontera? Estas dos cuestiones nos parecen importantes, ya que remiten a situaciones futuras, a potenciales de desarrollo y también a cuestiones y objetivos de ordenación territorial. Una de las formas simples de

tratar esta cuestión es el análisis de los cambios en la ocupación del suelo, a partir de la base de datos Corine Land Cover (www.eea.europa.eu/themes/landuse) en 1990 y en 2000². Globalmente, la estabilidad del territorio aparece como un hecho determinante entre estos dos periodos. Los únicos cambios se refieren a la fuerza de la dispersión urbana y a la transformación de zonas agrícolas o forestales en territorios urbanos, por el efecto de vecindad. Pero este proceso se materializa diferentemente en Italia y en Francia. De una parte, las configuraciones del relieve limitan rápidamente la dispersión urbana en el litoral italiano, mientras que no es así en el cercano traspais francés. Por supuesto, esta dispersión urbana está igualmente condicionada por la reglamentación que protege diferencialmente los espacios. Así, en Italia, los Programmi Integrati Territoriali contienen mejor la urbanización que la Directive Territoriale d'Aménagement du Territoire de Francia; al mismo tiempo, el litoral está más preservado en Italia que en Francia, pese a la ley «litoral». En consecuencia, las actividades agrícolas evolucionan de forma distinta. En Italia, los espacios agrícolas y los bosques muestran un crecimiento neto, sobre todo en la zona de Cuneo; las actividades agrícolas recomienzan la conquista de las zonas montañosas gracias a un agroturismo dinámico y diversificado (producciones de vino, de aceite de oliva, de frutos y legumbres, de flores, complementadas con el turismo verde). En cambio, en Francia, el desarrollo de nuevas tierras agrícolas es prácticamente inexistente, y totalmente ausente el de los espacios forestales. Estas diferencias entre Francia e Italia son reflejo de los funcionamientos, los valores y las políticas de ordenación específicas en cada lado de la frontera.

El territorio franco-italo-monegasco es, pues, un espacio que trasciende ampliamente la frontera, con una identidad y unas problemáticas comunes, con movibilidades a menudo cotidianas más allá de la discontinuidad. La frontera desempeña muy poco el rol de barrera, y sí en cambio el de contacto, filtro e interfaz, por la renta espacial diferencial que implica. Para los habitantes, en sus vidas diarias y profesionales, la frontera es un recurso territorial, y no un impedimento. En cambio, ¿está igualmente presente en las preocupaciones de desarrollo y de organización de los actores políticos y de las colectividades territoriales...? ¿Significa esto que este espacio no es un territorio de proyectos donde la cooperación transfronteriza se realiza plenamente?

2. La verdadera naturaleza de la cooperación transfronteriza

Analizar la cooperación transfronteriza significa comprender las relaciones de vecindad entre colectividades territoriales, ciudadanos y actores privados a ambos lados de la frontera. La zona transfronteriza franco-italo-monegasca es, pues, el teatro de las colaboraciones de proximidad, que buscan atenuar las

2. Cabe apuntar que los mapas de los cambios son, al mismo tiempo, muy simples en cuanto a la tendencia general y muy complejos en el detalle.

discontinuidades y aprovechar las complementariedades territoriales. Los proyectos de cooperación se desarrollan animados por los instrumentos institucionales y financieros. Pero su número no debe ser el único criterio de evaluación de las políticas transfronterizas; la naturaleza, la duración y los límites de estos proyectos permiten completar una visión objetiva de la realidad de este espacio.

2.1. La apariencia de un territorio rico en proyectos transfronterizos

2.1.1. El contexto institucional de las cooperaciones transfronterizas

Desde hace tiempo, la cooperación transfronteriza franco-italo-monegasca ha mantenido un débil nivel de institucionalización, que ha mantenido la imagen de una acción sobre todo informal, de tipo *bottom up*, pero que ha contribuido a su visibilidad y eficacia. Desde los años noventa, a través de diferentes acuerdos e instrumentos, los estados han habilitado dispositivos propicios para el desarrollo de la cooperación transfronteriza, que traducen tanto las potencialidades como los límites de la colaboración (Drewe, 1996).

En Francia, en la perspectiva del convenio marco europeo de Madrid, que consagra el derecho de las colectividades a llevar a cabo operaciones de cooperación transfronteriza, diferentes tratados bilaterales han fornido un primer cuadro jurídico indispensable y son significativos de un impulso político a la colaboración. En un primer momento, ello solo permitía la organización de grupos de trabajo, poco regulares y duraderos, a imagen del acuerdo intergubernamental franco-italiano de 1981 (Lamassoure, 2005). Posteriormente, con la voluntad de realizar proyectos de mayor envergadura, se impuso la necesidad de disponer de estructuras de cooperación propiamente dichas (agrupaciones locales, dotadas o no de personalidad jurídica). Ciertamente, el Acuerdo de Roma, firmado con Italia en 1993, ha sido creado en esta perspectiva; sin embargo, no permite asegurar el éxito en los proyectos destinados a establecer verdaderas estrategias de organización del espacio transfronterizo (Accord de Rome, 1993). El nuevo impulso viene actualmente de la Eurorregión Alpes-Mediterráneo, que integra las regiones de Provenza-Alpes-Costa Azul, Ródano-Alpes, Piamonte, Valle de Aosta y Liguria. Inaugurada en enero de 2008, tiene como objetivo constituir un «espacio de cooperación en vistas a la intensificación de los intercambios y el refuerzo de los lazos entre las 5 regiones». La innovación no reside en el enfoque institucional compartido, sino en la creación en curso de la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT), instrumento jurídico instituido por la Comunidad Europea para el período 2007-2013. Desde una perspectiva al mismo tiempo descentralizada e intergubernamental, la AECT debería permitir establecer una institución de gobernanza duradera, capaz no solamente de asumir la promoción de la cooperación transfronteriza en el plano político, sino también el éxito del proyecto territorial.

Un análisis comparativo permite mostrar la especificidad de nuestra frontera en términos institucionales. Los acuerdos bilaterales enunciados no son

particulares de la frontera franco-italiana, ya que se trata de un dispositivo presente en todo límite político europeo (Casteigts, 2003). Al contrario, existen otros instrumentos fuera de nuestra zona de estudio que indican la existencia de una cooperación. Así, se han creado agrupaciones locales de cooperación transfronteriza (ALCT) en Luxemburgo, Alemania y Suiza, que permiten disfrutar de autonomía de decisión y financiera. Entre estos mismos estados, se han establecido distritos europeos para crear y gestionar proyectos territoriales, en un marco duradero, y como un verdadero mecanismo. La ausencia de tales instrumentos a lo largo de la frontera franco-italiana se traduce, de forma incontestable, en las debilidades, la inercia y la complejidad de las cooperaciones.

2.1.2. Una cooperación transfronteriza múltiple y multiforme

En este contexto institucional, un gran número de proyectos de cooperación han visto la luz en torno a la frontera franco-italiana. Implican a diferentes actores y conciernen a espacios y sectores de actividades variados. La Mission Opérationnelle Transfrontalière registra las colaboraciones más importantes: desarrolla una treintena de proyectos de envergadura en la zona franco-italo-monegasca, que deben ser completados por los conocimientos locales y otras fuentes suplementarias (particularmente los programas de iniciativa comunitaria Interreg). Todos ellos revelan la vivacidad de la cooperación transfronteriza, lejos de ser aparente si se consideran las cifras. Por ejemplo, de los 135 proyectos desarrollados en el contexto del programa Interreg III B, en el ámbito del espacio MEDOCC entre 2002 y 2006, diez se realizan con la participación de una estructura de los Alpes Marítimos, y en la gran mayoría con partenariado italiano. La distribución temática y espacial de los proyectos (figura 4) muestra que las preocupaciones son múltiples, relacionadas con todos los aspectos de la vida de las poblaciones, y concerniendo al conjunto del territorio de estudio. Se pueden reagrupar alrededor de seis grandes temáticas.

En primer lugar, la protección y valorización del medio ambiente ocupan una posición preferente, puesto que, por esencia, los problemas naturales no conocen fronteras. Es en el dominio marítimo donde la colaboración transfronteriza se inició más precozmente. El acuerdo RAMOGE, firmado en 1976 por Francia, Italia y Mónaco, instauró una zona piloto de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, en las zonas marítimas de la región Provenza-Alpes-Costa Azul, el Principado de Mónaco y la Región Liguria. Las acciones son numerosas, desde la creación de un santuario de mamíferos marinos en 2002, hasta un proyecto de gestión integrada de la zona costera transfronteriza Mónaco-Menton-Bordighera (Liguria occidental), especialmente en cuanto a los vertidos contaminantes. La protección de los macizos alpinos de Mercantour y del Argentera es igualmente el objetivo de una colaboración transfronteriza iniciada en 1987 entre el Parque Nacional de Mercantour (PNM), en Francia, y el Parque Natural Alpi Marittime (PNAM). Este proceso de cooperación ha conocido tres momentos importantes: la adopción de una carta de hermanamiento en 1998; la creación de una célula transfrontere-

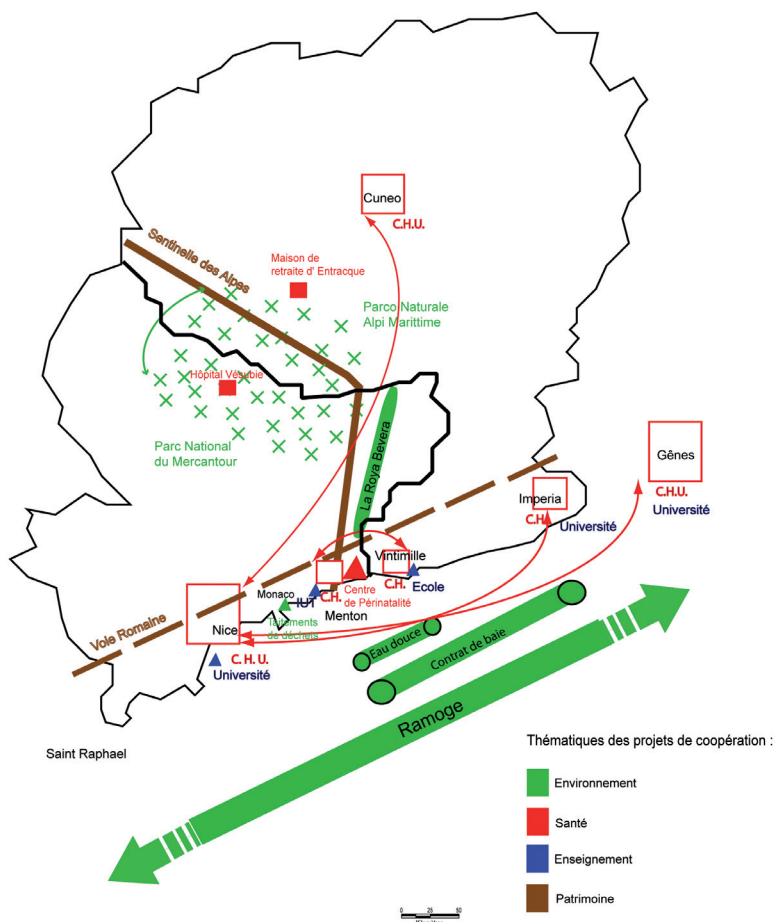


Figura 4. Los proyectos de cooperación transfronteriza entre Francia, Mónaco e Italia. Fuente: La MOT, 2009.

riza permanente entre parques en 2003, y la firma, en 2008, de un nuevo acuerdo de partenariado entre ambos parques. Los programas comunitarios Interreg y LIFE han permitido a los dos parques conducir las operaciones de seguimiento y de reintroducción de especies animales, así como realizar numerosos proyectos de carácter técnico, científico y educativo. Los parques proyectan la creación a medio plazo de un parque único. Su fusión en una sola entidad internacional de gestión del espacio protegido transfronterizo será la primera estructura de este tipo en el mundo.

En segundo lugar, la cooperación sanitaria y médico-social se ha desarrollado ampliamente, incluso teniendo en cuenta su todavía escasa presencia en com-

paración con otras fronteras francesas. Desde principios de la década de 1990, han ido apareciendo diferentes formas de colaboración, algunas informales, otras institucionales. Médicos especialistas franceses, cirujanos-dentistas y radiólogos principalmente, ejercen ciertos días a la semana en gabinetes de colegas italianos. Sin embargo, es difícil medir la amplitud de este fenómeno y de seguir su evolución, puesto que esta doble actividad no es objeto de ningún registro (Voiron-Canicio, 2002). Mejor conocidas son las cooperaciones transfronterizas hospitalarias entre Francia, Italia y Mónaco. En el curso del período 2000-2006, el Centro Hospitalario Universitario de Niza fue socio de cuatro proyectos Interreg III-A, con los hospitales de Turín, Valle de Aosta, San Remo, Alessandria, Cuneo y otras estructuras hospitalarias francesas, tales como Grenoble y Briançon.

En tercer lugar, los partenariados universitarios y científicos alimentan un gran número de proyectos, desde clases bilingües hasta la creación de una red de universidades (el Polo de Investigación y de Enseñanza Superior Euromediterránea, que agrupa a las universidades del sur de Francia y del norte de Italia) y la oferta de cursos formativos que ofrecen dobles titulaciones (diploma universitario en temas transfronterizos, colaboración entre la Universidad de Génova y la de Niza Sophia-Antopolis). Diversos programas integrados de investigación, en los ámbitos de la medicina o de las altas tecnologías, se inscriben en esta perspectiva.

En cuarto lugar, en esta región rica en hechos históricos, los proyectos culturales son numerosos y se orientan alrededor de problemáticas patrimoniales y arquitectónicas, tales como la valorización turística de las vías romanas en el Mediterráneo o la iniciativa Centinelas de los Alpes, para la promoción turística y la creación de una red de lugares fortificados.

En quinto lugar, en el ámbito de los transportes, parece difícil llegar a la simple coordinación de las redes existentes, como testifican las dificultades de unión a lo largo del litoral transfronterizo, debido a discontinuidades técnicas. Pero, enfrentados a los grandes operadores viales o ferroviarios, los socios transfronterizos han comprendido que deben unirse para hacer entender las preocupaciones locales y regionales de gestión, como testimonian el proyecto Interreg III-B Arcomed, cuyo objetivo es unir los diversos proyectos de ferrocarril de alta velocidad a lo largo del Mediterráneo, y el Proyecto Sistema (desarrollado por Cuneo y Menton), que promueve el desdoblamiento del túnel de Tende.

Además, estas colaboraciones están estimuladas por proyectos territoriales a diferentes escalas, de un modo espacial (definición de un perímetro) y no temático. Algunos no son más que una estructura de concertación respecto a otros, sin un verdadero proyecto, como en el caso de la Conferencia de las Tres Provincias, creada en 1997 entre el departamento de los Alpes Marítimos y las dos provincias italianas de Imperia y Cuneo. Otros se consideran un instrumento operacional de colaboración. Así, la Conferencia de los Alpes Franco-Italianos, que agrupa desde el año 2000 a todos los departamentos franceses e italianos situados a lo largo de la frontera, espera desarrollar «proyectos estra-

tégicos» y «estudios de envergadura sobre la ordenación del territorio» en la zona transfronteriza (<http://www.cafiweb.eu>). En realidad, no es más que una estructura colectiva de *lobbying*, como la asociación Arco Latino, con 68 colectividades NUTS III italo-franco-españolas. Sin embargo, contrariamente a lo que ocurre en otros lugares, no existe todavía una aglomeración transfronteriza. En efecto, desde 2000, los socios franceses se organizan en el seno de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF), mientras que el territorio italiano se corresponde con el del Compensario Intermedio (equivalente a un cantón). Entre estas identidades, no existe ninguna estructura común de concertación técnica o política, ni herramienta de gestión o de planificación conjunta, y las colectividades asociadas han privilegiado la gestión de proyectos.

En conjunto, la cooperación transfronteriza franco-italiana dispone de un gran número de proyectos, que mutualizan las potencialidades de los territorios u organizan sus complementariedades. Los actores que participan son variados, yendo del ciudadano al político local, del estado al municipio, de la asociación a la empresa. Pero, ¿qué es lo que se esconde detrás de esta multitud de iniciativas? ¿Qué balance se obtiene de estas acciones de cooperación transfronteriza? ¿Estas experiencias han permitido desarrollar un mejor conocimiento recíproco, aumentar las interrelaciones entre las poblaciones situadas a uno y otro lado de la frontera?

2.1.3. Evaluar la cooperación transfronteriza: ¿el fin de un mito de eficacia?

Un examen atento de las colaboraciones transfronterizas modera la impresión de abundancia que resulta de la enumeración de los proyectos. En efecto, la mayoría de las acciones conciernen a temáticas de interés secundario para las economías locales, como las problemáticas culturales o pedagógicas. Vinculadas generalmente al marco de contratos europeos, tienen una duración y una financiación limitadas en el tiempo, y no logran impulsar una verdadera dinámica territorial local o transfronteriza. Sólo los ámbitos del medio ambiente y de la medicina se distinguen por operaciones permanentes o de larga duración.

Incluso en este contexto, la eficacia de los programas de colaboración es muy relativa, y de los resultados de las experiencias desarrolladas por los actores locales, se pueden extraer ricas enseñanzas. Así, ambos parques alpinos, cuya colaboración está considerada como ejemplar, fueron sometidos a una evaluación de su carta de hermanamiento. A este informe interno, se añadió la auditoría de la misión Europarc 2002. Ambos informes señalan una serie de deficiencias que apuntan, en primer lugar, a la falta de formalización del procedimiento de cooperación. Se pueden destacar una serie de debilidades: las deficiencias de un programa operacional y de un plan de acción común a medio plazo, la carencia de reglas escritas que codifiquen el método de trabajo colectivo, la ausencia de financiación verdaderamente asegurada para los proyectos transfronterizos, la deficiencia de un plan de gestión adoptado conjuntamente, pero también la dificultad del personal francés en el dominio del italiano y la ausencia de continuidad de las formaciones lingüísticas. Estas lagunas se com-

pensar por la implicación de algunos individuos motivados y activos, pero, la mayoría de las veces, su inversión personal no sobrevive a su marcha. El segundo punto débil concierne a las relaciones con las poblaciones locales. Se reprocha a los parques «una visión de la acción común que no hace referencia explícita al bienestar de las comunidades locales» (Mercantour-Maritime, 2006). La ausencia de un plan con medios para los intercambios entre poblaciones, actores locales y socios de los espacios protegidos no facilita la adhesión de las poblaciones locales a los proyectos llevados a cabo por los dos parques.

No obstante, las críticas a la cooperación transfronteriza pueden ser todavía mayores. Stéphane Jarlegand, director de Asuntos Internacionales del CHU de Niza, constata lo siguiente: «Estos proyectos están esencialmente ligados a una disciplina médica y, por consiguiente, no contribuyen a estructurar en profundidad las futuras cooperaciones entre los socios de ambas partes de la frontera. No permiten, en estas condiciones, transformar el modo de cooperar entre los socios, puesto que no modifican la organización de la oferta de cuidados. Tampoco facilitan la movilidad de los pacientes. Sin embargo, sí permiten dos cosas esenciales: acercar a los agentes de la sanidad que antes no se conocían en el seno de la misma zona transfronteriza y contribuir a aumentar la calidad de los servicios por los intercambios relativos a las prácticas profesionales» (Jarlegand, 2004). Además, en el dominio de la cooperación sanitaria y médica, los obstáculos más frecuentemente citados se refieren a la autonomía de las colectividades locales y su falta de interés por la cooperación transfronteriza. La débil, casi inexistente, implicación de los políticos locales, que es casi un *leitmotiv* en los balances de la cooperación en el espacio franco-italiano-monegasco, conduce a interrogarse acerca de la gobernanza transfronteriza en vigor en este espacio.

2.2. En busca de una gobernanza transfronteriza

Una de las principales características de este territorio es el ambiente individualista que prevalece, tanto por parte de los actores económicos como de los políticos. Esta especificidad local explica, por ejemplo, la dificultad que tienen los Alpes Marítimos para construir proyectos territoriales compartidos, y los conflictos de intereses recurrentes que reducen a la nada cualquier planificación territorial con una mínima ambición. En ninguno de los dos ámbitos nacionales existe en realidad una cultura intercomunal. La débil motivación de los políticos locales hacia las iniciativas colaborativas, así como la ausencia de *savoir-faire* en la materia, no favorecen mucho la emergencia de una intercomunalidad de proyecto transfronterizo. Y si, a los obstáculos financieros, institucionales y culturales de la cooperación, se añade la heterogeneidad de los procesos decisivos a ambos lados de la frontera, las dificultades en las relaciones y la confianza interpersonales y, sobretodo, la ausencia de un decidido impulso político, toda colaboración consistente y profunda resulta imposible. Finalmente, la cooperación transfronteriza no se percibe normalmente como un objetivo político interno, por lo que las cuestiones transfronterizas quedan

en la periferia del debate político a la hora de seleccionar los objetivos prioritarios, especialmente durante las elecciones.

Dos ejemplos recientes ilustran las vicisitudes del proceso de cooperación transfronteriza. A finales del verano de 2008, el asunto de los «balcones del Mercantour» ocupó la crónica nacional. El Consejo General de los Alpes Marítimos decidió iniciar la construcción de una gran ruta de senderismo en el Parque Nacional de Mercantour, algo que permitiría caminar durante doce días, por la zona más próxima a la cresta franco-italiana y alojarse en los refugios rehabilitados o en alojamientos nuevos instalados en el Parque. Las fotos de los trabajos llevados a cabo en lugares vírgenes, en zonas de especies protegidas, suscitaron un gran revuelo, tanto a nivel nacional como internacional, y condujeron a la interrupción de la obra, así como a la creación de una comisión de concertación. Más allá de la polémica, este asunto, que se sitúa en una zona emblemática de la cooperación franco-italiana en materia de medio ambiente, muestra el distanciamiento existente entre las declaraciones de intención y los hechos. En efecto, el proyecto ha sido promovido de forma unilateral por el Consejo General de los Alpes Marítimos y es contrario a los proyectos sostenidos por los poderes públicos de uno y otro lado de la frontera, a saber, la aplicación de la Carta Europea del Turismo Sostenible y la inscripción de ambos parques en el Patrimonio Mundial de la Humanidad de la UNESCO.

Existe otro caso de gestión transfronteriza que también resulta problemático en su aplicación, pese a ser fundamental, dado que el espacio transfronterizo franco-italo-monegasco ha estado a menudo desvinculado de los grandes proyectos europeos de transporte, como son el de Lyon-Turín, el del Túnel de Montgenèvre y el de la Línea a Gran Velocidad (LGV) mediterránea (París-Lyon-Marsella). El proyecto LGVPACA, que debería estar concluido en 2020, es presentado por el Estado francés como una contribución a la constitución del Arco Mediterráneo Barcelona-Marsella-Génova, lo cual permitirá integrar el espacio transfronterizo en la red europea de transporte a alta velocidad. Pero a uno y otro lado de la frontera, las opiniones divergen sobre la finalidad de la infraestructura proyectada. Para los actores italianos, el LGVPACA debe asegurar a la vez el tráfico de mercancías y de viajeros. Los actores franceses, en cambio, quieren destinar esta nueva línea a la circulación de pasajeros entre París y la Costa Azul, con el fin de descongestionar la red de autopistas y el aeropuerto internacional Niza Côte-d'Azur, cada vez más saturados. En este contexto, las divergencias nacionales, la organización del territorio transfronterizo está ausente de las reflexiones y de los debates suscitados por el proyecto, tanto a nivel de los estados como a nivel de las colectividades locales.

3. Conclusión

¿Un *verdadero* o *falso* territorio transfronterizo? Esta es finalmente la cuestión central de este artículo a propósito de la cooperación en la zona franco-italo-monegasca. No existe todavía una toma de conciencia política de la necesidad

de estas colaboraciones, y los obstáculos para una gobernanza eficaz son numerosos. Pese al aparente florecimiento de iniciativas, los proyectos de cooperación no son suficientemente sólidos para construir verdaderos proyectos territoriales integrados.

¿Qué hacer entonces para mejorar la construcción territorial transfronteriza? Sin duda, hace falta multiplicar los procesos de evaluación de las iniciativas transfronterizas, de forma que puedan ser útiles a los actores próximos. Sin duda, también hace falta asegurar la pertinencia y la buena realización de los proyectos, procediendo a un análisis previo de las necesidades reales y del valor añadido transfronterizo del proyecto. Sin duda, aún, la toma de conciencia política en todos los niveles de decisión es fundamental. Porque el reto es enorme: en la competencia en el seno del Arco Mediterráneo, la frontera franco-italiana no puede dejar de explotar su posición de bisagra, en el corazón del Arco y en la encrucijada con la Megalópolis Europea.

Bibliografía

- ACCORD DE ROME (1993). *Accord entre le gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République Italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales*. MOT.
- ADAAM (2002). *Observatoire des déplacements des Alpes-Maritimes*. [http://www.adaam06.fr/l_agence]
- BASSE, R.-M.; Emsellem, K.; VOIRON, C. (2009). «Le diagnostic spatial en contexte transfrontalier: application à l'espace franco-italo-monégasque». *Mosella* (en prensa).
- CASTEIGTS, M. (2003). «Enjeux et limites de la coopération transfrontalière». *Territoires 2020*, 7, p. 75-83.
- CHAPELON, L.; Emsellem, K. (dirs.) (2008). «L'interface: contribution à l'analyse de l'espace géographique». *L'Espace Géographique*, 37 (3), p. 193-207.
- CETE MEDITERRANÉE (2004). *Observatoire des trafics à travers les Alpes*. Editions DRE PACA.
- (2006). *Observatoire des trafics à travers les Alpes*. Editions DRE PACA.
- CNDP (2005). *Débat public autour de la LGV PACA*. [www.debatpublic-lgvpaca.org]
- DREWE, P. (1996). «La coopération transfrontalière en Europe, un bilan critique», comunicación en los *IVèmes rencontres de l'APDR*, Universidade de Beira Interior, Covilhã.
- JARLEGAND, S. (2004). «Regards sur la coopération transfrontalière: enjeux, obstacles et perspectives». *L'hôpital du futur. Pour des voies européennes vers l'excellence*. Coloquio de la Asociación Europea de Directores de Hospitales. Oslo, septiembre.
- LAMASSOURE, A. (2005). *Rapport sur les coopérations transfrontalières*. París: Ministère des Affaires Etrangères.
- MERCANTOUR-MARITIME (2006). *Plan d'action commun*. Parc national du Mercantour / Parco naturale Alpi Marittime.
- MOT (2002). *Les transports transfrontaliers dans les agglomérations transfrontalières*. Editions Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports, du Tourisme et de la Mer.

- MOT (dir.) (2005). *Atlas de la coopération transfrontalière*. Paris: Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT).
- (dir.) (2006). *Les transports publics transfrontaliers de voyageurs*. Actes de colloque du séminaire de Lille. Paris: Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT).
- (dir.) (2007). *Le territoire transfrontalier de la coopération franco-italo-monégasque*. Paris: Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). [<http://www.espaces-transfrontaliers.org/territoire/cartementon.pdf>]
- RAFFESTIN, C. (2004). «Frontières et territorialité: entre rémanence, transformation et permanence», conférence inaugurale, colloque *Après les frontières, avec la frontière*, 2-3 de junio 2004. Grenoble.
- RENARD, J.P. (1997). *Le Géographe et les frontières*. Paris: L'Harmattan.
- RUGGIERO, A. (dir.) (2006). *Nouvelle histoire de Nice*. Toulouse: Éditions Privat.
- VOIRON-CANICIO, C. (2002). «Le rayonnement transfrontalier des villes de la Côte d'Azur dans le domaine de la santé». *Villes et Frontières*. Éditions Anthropos, p. 127-136. Collection Villes.