

La cooperación transfronteriza: damnificada en el conflicto bélico Rusia-Ucrania

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE, AEFR en sus siglas en inglés: www.aebr.eu) promueve la cooperación transfronteriza (CTF) desde 1971, tanto en las fronteras internas de la Unión Europea (UE) como en las externas, otras fronteras europeas e incluso en otros continentes. Desde los años cincuenta del siglo pasado se han creado numerosas estructuras de CTF: eurorregiones, eurodistritos, eurociudades, Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), etc. Todas ellas, junto con los programas europeos de apoyo (Interreg), forman una de las experiencias más exitosas en el proceso de integración europea. Se trata de una auténtica integración desde abajo, que añade un enorme valor a las iniciativas de las propias instituciones comunitarias o de sus estados miembros, ya que la CTF genera vínculos a través de las fronteras de los estados-nación, aumenta la confianza entre los ciudadanos y ayuda a remover prejuicios y animadversiones fruto de una historia en la que las fronteras han sido testigos o, más bien, escenarios de los conflictos entre naciones. No en vano, las fronteras europeas han sido definidas como las “cicatrices de la Historia”.

A partir de la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 y el colapso de los países del Pacto de Varsovia, la mayor parte de los nuevos estados de Europa Central y Oriental comenzaron a dar sus pasos hacia la integración en las, por entonces, Comunidades Europeas. Una de las primeras actividades que pudieron observarse en aquellos años fue la constitución de numerosas estructuras de CTF, particularmente eurorregiones, en las fronteras de estos países con la UE y también entre ellos (véase la tabla al final de este documento con las eurorregiones constituidas en 1991-1999).

Algunas de estas eurorregiones no han podido sobrevivir, aunque la mayoría de ellas sí que han perdurado en el tiempo y cuentan a estas alturas con un importante bagaje de experiencia en materia de cooperación territorial y transfronteriza. Estas estructuras siguieron creándose en la primera década de este siglo, incluso en fronteras muy alejadas de los límites externos de la UE, como es el caso de la frontera entre Armenia y Georgia (Eurorregión Euro-Caucas, 2009) y, entrando en el tema que nos ocupa, también en la frontera ruso-ucraniana, en la que se crearon cuatro estructuras:

- Eurorregión Slobozhanschina (RU/UA): oblast ucraniano de Járkiv y oblast ruso de Belgorod;
- Eurorregión Yaroslavna (RU/UA): oblast ucraniano de Sumy y ruso de Kursk;
- Eurorregión Dnepr (BY/RU/UA): oblast ucraniano de Chenihiv, oblast ruso de Briansk y oblast bielorruso de Gomel;
- Eurorregión Donbas (RU/UA): oblasts ucranianos de Donetsk y Lugansk y oblast ruso de Rostov.

A pesar de no existir ningún programa europeo, ruso o ucraniano de apoyo estructural a estas eurorregiones, las administraciones participantes comenzaron a trabajar con gran entusiasmo, construyendo distintas iniciativas que cristalizaron en septiembre de 2011 con la celebración de la Asamblea General y Conferencia Anual de la ARFE en Kursk (RU) con la colaboración de Sumy (UA) y la participación de otras eurorregiones ruso-ucranianas. El programa había comenzado con un seminario en la Delegación de la UE en Moscú al que se invitó a los Ministerios rusos de Asuntos Exteriores y de Desarrollo Económico, así como a la agencia rusa de fronteras (*Rosgranitsa*). Ambos ministerios participaron, cofinanciaron los eventos y se implicaron enormemente en el éxito de esta iniciativa. Seguidamente, los participantes se trasladaron a Kursk para las actividades anuales de la ARFE en las que participaron unas 70 regiones fronterizas y estructuras de cooperación de toda Europa. Y a continuación se organizó

una visita de estudio a Sumy. En esta imagen de una de las sesiones de la Conferencia Anual de la ARFE en Kursk, comparten la tribuna ponentes y autoridades rusas y ucranianas con representantes de la ARFE. Al fondo pueden verse juntas las banderas de la Federación Rusa, la Unión Europea y Ucrania.



Conferencia Anual de la ARFE, Kursk (Federación Rusa), 23 de septiembre de 2011.
Fuente: Administración Regional de Kursk, ARFE, 2011.

Todo resultaba muy prometedor. Las actividades desarrolladas aumentaban paulatinamente y se llegó a abrir una oficina de información de la ARFE en la frontera ruso-ucraniana en colaboración con la Universidad Nacional de Economía *Simon Kuznets* de Járkiv, que aún sigue operativa a pesar de la guerra. Sin embargo, a partir de la invasión de Crimea y el comienzo del conflicto en el Donbas a principios de 2014 toda esta cooperación se fue deteriorando y las relaciones de la ARFE con los miembros rusos y ucranianos de estas eurorregiones tuvo que pasar a ser bilateral, una a una. La Eurorregión Donbas dejó de funcionar en 2014 y se ha perdido el contacto con gran parte de sus representantes —de algunos de ellos se desconoce su paradero—. Las otras tres eurorregiones se fueron desmantelando progresivamente, mientras las relaciones entre Rusia y Ucrania se deterioraban a pasos agigantados. La Eurorregión Dnepr tuvo problemas desde el inicio dada su ubicación, aunque el empuje de las instituciones locales llegó a desarrollar interesantes propuestas, pero la interrupción de relaciones transfronterizas impidió cualquier progreso. La Eurorregión Slobozhanschina ya no funcionaba como tal, y tanto las autoridades de Járkiv como las de Belgorod no estaban autorizadas a contactar oficialmente con la otra parte. Poco después, la Euroregión Yaroslavna decidió desmantelarse a iniciativa de la parte ucraniana (Sumy).

Quedaron actores en todas estas regiones que deseaban seguir cooperando, pero esto ya no era posible. Por este motivo, decidieron mantener su relación con la ARFE, de tal manera que la cooperación pudiera activarse cuando fuera necesario o, en su caso, posible. La región de Odesa, como parte de la Eurorregión del Bajo Danubio, ha seguido siendo miembro de la ARFE hasta la fecha, habiéndose organizado una visita de estudio pocas semanas antes de comenzar la pandemia (enero de 2020). En las regiones orientales, actores de Járkiv han seguido dinamizando la oficina de la ARFE y

han llevado a cabo varios proyectos, al tiempo que participaban activamente en los órganos y actividades de la ARFE. Durante la pandemia y gracias a la generalización de las videoconferencias, se estrechó la relación aún más con estas regiones, se recuperó un contacto regular con Sumy y Lugansk, y se estaba organizando una conferencia de regiones fronterizas de Ucrania. Durante estos difíciles años el trabajo se ha centrado en la generación y el fortalecimiento de capacidades, sobre todo entre las generaciones más jóvenes. También se han incorporado numerosos municipios interesados en la cooperación futura. Para el corto plazo se buscaban distintas posibilidades con el fin de desarrollar proyectos en estos territorios fronterizos y mantenerlos enganchados a la red.

Pero todo se desbarató en febrero de 2022. Desde entonces, estos espacios transfronterizos, que aspiraban a desarrollar una nueva cooperación entre administraciones locales y regionales, universidades y sociedad civil de ambos países, se han convertido en páramos por los que solo transitan vehículos militares o columnas de refugiados.

Por todo ello, la guerra iniciada por Rusia nos recuerda la importancia de la geopolítica para el análisis de los conflictos, tal y como está quedando constancia en las múltiples publicaciones que se vienen sucediendo —sobre todo en medios de comunicación, atentos al día a día de la guerra—. Sin duda, las implicaciones son múltiples, ya que estamos ante un conflicto político, económico, energético, humanitario, etc. Con estas líneas deseamos sumar un elemento más de reflexión en clave transfronteriza, seguramente poco mencionado, pero que consideramos fundamental para las relaciones de buena vecindad. La cooperación transfronteriza localizada en los límites entre Ucrania y Rusia partía de un número considerable de buenas intenciones y proyectos, liderada por las fuerzas políticas y sociales locales, que son las que viven y trabajan en los entornos de frontera. Sin embargo, decisiones tomadas en las escalas superiores de poder han acabado con unas prácticas que podrían sustentar una cooperación estable y fructífera en estos contextos fronterizos. De nuevo, el límite estatal pasa a convertirse en objeto de conflicto y guerra, dejando de lado su capacidad de actuar como puente de entendimiento entre los dos lados del mismo. Esperemos que, en un futuro no muy lejano, las cenizas de la guerra queden barridas por nuevos vientos de esperanza que permitan retomar estas iniciativas de cooperación transfronteriza ruso-ucranianas.

Martín Guillermo Ramírez, Secretario General de la ARFE (m.guillermo@aebr.eu)

Juan M. Trillo Santamaría, Dept. Xeografía, USC (juanmanuel.trillo@usc.es)

Berlín/Santiago de Compostela, 18/4/22

Euroregión	Frontera	Año
Neisse/Nisa/Nysa	DE/PL/CZ	1991
Elbe/Labe	DE/CZ	1992
Erzgebirge–Krušnohoří	DE/CZ	1992
Pro Europa Viadrina	DE/PL	1992
Bayerischer Wald (Böhmerwald)/ Šumava-Mühlviertel /Unterer Inn	AT/DE/CZ	1992
Nestos-Mesta	GR/BG	1992
Egrensis	DE/CZ	1993
Spree-Neisse-Bober	DE/PL	1993
Tatry	PL/SK	1994
Pomerania	DE/PL	1995
Bug	PL/UA/BY	1995
Glacensis	CZ/PL	1996
Võru-Alüksne-Pskov (Pskov-Livonia)	EE/LV/RU	1996
Nemunas-Niemen-Neman	LT/PL/BY/RU	1997
Praděd-Pradziad,	CZ/PL	1997
Weinviertel-Südmähren-Eslovaquia Occidental (Jižni-Morava-Zahórie)	AT/CZ/SK	1997
Danube-Körös-Maros-Tisza (DKMT)	HU/RO/RS	1997
Cooperación Transfronteriza de Peipsy	EE/RU	1998
Euroregión Country of Lakes-Ezaru Zeme	LT/LV/BY	1998
Euroregión Silesia/Slezsko	CZ/PL	1998
Euroregión Těšínské Slezsko – Śląsk Cieszyński	CZ/PL	1998
Euroregión del Bajo Danubio	RO/MD/UA	1998
Euroregión Nyugat - Pannonia Occidental	AT/HU	1998
Euregio Karelia	FI/RU	1999
Euroregión SAULE	LT/LV/RU	1999
Euroregión Vagus-Danubius-Ipolia	SK/HU	1999
Euroregión Ipeľ'-Ipoly	SK/HU	1999

Euroregiones constituidas en Europa Central y Oriental entre 1991 y 1999. Fuente: ARFE, 2019; elaboración propia.