

Heriberto Cairo, Enrique Varela,
María Lois (eds.)

Geopolítica de la cooperación transfronteriza

Balance y retos (de la COVID-19)



Geopolítica de la cooperación transfronteriza

Balance y retos (de la COVID-19)

Heriberto Cairo,
Enrique Varela
y María Lois (eds.)

Universitat de València



Colección: Desarrollo Territorial, 25

Dirección: María Dolores Pitarch

Consejo de dirección: Josep Vicent Boira, Sacramento Pinazo, Joan Romero,
Ana Sales

Consejo editorial:

Nacima Baron

Dolores Brandis

Gemma Cànoves

Inmaculada Caravaca

Josefina Cruz Villalón

Carmen Delgado

Josefina Gómez Mendoza

Francesco Indovina

Oriol Nel-lo

Andrés Pedreño

Rafael Mata

Carme Miralles

Ricardo Méndez

Joaquim Oliveira

José Alberto Rio Fernandes

Andrés Rodríguez-Posse

Julia Salom

Joao Seixas

École d'Urbanisme de Paris

Universidad Complutense de Madrid

Universidad Autónoma de Barcelona

Universidad de Sevilla

Universidad de Sevilla

Universidad de Cantabria

Universidad Autónoma de Madrid

Istituto Universitario di Architettura di Venezia

Universidad Autónoma de Barcelona

Universidad de Alicante

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Autónoma de Barcelona

CSIC

Director de Política Regional y Urbana de la OCDE

Universidade do Porto

London School of Economics

Universitat de València Estudi General

Universidade Nova de Lisboa



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-
NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: los autores y las autoras, 2022

© De la presente edición: Universitat de València, 2022

Publicacions de la Universitat de València

puv.uv.es

publicacions@uv.es

Coordinación editorial: Amparo Jesús-Maria Romero

Corrección: Letras y Píxeles, S. L.

Maquetación: Celso Hernández de la Figuera

Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-9134-971-6 (papel)

ISBN: 978-84-9134-973-0 (PDF)

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-973-0>

Edición digital

Contenidos

| | |
|---|-----|
| Agradecimientos y reconocimientos | 7 |
| INTRODUCCIÓN, Geopolítica de la cooperación transfronteriza: balance y retos (a la luz de la COVID-19), <i>Heriberto Cairo, Enrique Varela y María Lois</i> | 11 |
| CAPÍTULO 1. La cooperación transfronteriza: una visión de conjunto global, <i>Emmanuel Brunet-Jailly</i> | 31 |
| I PARTE LA EXPERIENCIA EUROPEA | |
| CAPÍTULO 2. Balance y retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea, <i>Antoni Durà, Mateo Berzi, Francesco Camonita y Andrea Noferini</i> | 65 |
| CAPÍTULO 3. Las metrópolis transfronterizas en Europa: lecciones y retos de una construcción espacial paradójica, <i>Christophe Sohn</i> .. | 105 |
| CAPÍTULO 4. El efecto de las diferentes políticas de frontera de la COVID-19 en la cooperación transfronteriza y la interacción transfronteriza: desafiando las sólidas relaciones de confianza en la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia, <i>Fredriika Jakola</i> | 127 |
| CAPÍTULO 5. Cooperación transfronteriza, conurbaciones interfronterizas o entre lo regional y lo urbano: las eurociudades de la Raya/Raia, <i>María Lois, Heriberto Cairo y Pedro Limón</i> | 151 |

II PARTE
LAS EXPERIENCIAS AMERICANAS

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO 6. Una aproximación crítica a los procesos de concertación transfronteriza en América del Sur, <i>Haroldo Dilla Alfonso y Camila Contreras Vera</i> | 191 |
| CAPÍTULO 7. Una cooperación transfronteriza más-que-humana. El Río Bravo/Grande y la cooperación en la frontera México-Estados Unidos, <i>Xavier Oliveras González</i> | 215 |
| CAPÍTULO 8. Los límites de la cooperación transfronteriza en Centroamérica: el caso de la frontera Costa Rica-Nicaragua, <i>Tania Rodríguez Echavarría</i> | 239 |
| CAPÍTULO 9. Respuestas locales a la pandemia en las ciudades fronterizas de Norteamérica: lecciones para la cooperación transfronteriza, <i>Francisco Lara-Valencia</i> | 271 |

III PARTE
OTRAS EXPERIENCIAS Y COMPARACIONES

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 10. La cooperación transfronteriza en África y los desafíos para el futuro, <i>Willie A. Eselebor</i> | 297 |
| CAPÍTULO 11. Aprendizajes comparados sobre la gestión de las cuencas transfronterizas en América y Europa: los casos de los Estados Unidos de América-México y España-Portugal, <i>Luis Fernando Abitia Cuevas y Enrique José Varela Álvarez</i> | 325 |

Agradecimientos y reconocimientos

Los editores quisiéramos agradecer a todos y todas las autoras y autores su colaboración, siempre diligente y efectiva. La traducción de los capítulos de Emmanuel Brunet-Jailly del original inglés (Cross Border Cooperation: A Global Overview), de Christophe Sohn del original francés (Les métropoles transfrontalières: leçons et défis d'une construction spatiale paradoxale), de Fredriika Jakola del original inglés (The effect of varying COVID-19 border politics on CBC and cross-border interaction: challenging the well-established trust relations in the Finnish-Swedish border área) y de Willie A. Eselebor del original inglés (Cross-border cooperation in Africa and the challenges for the future) ha sido realizada por Diego Borrajo.

Este libro es un producto del Proyecto de Investigación «Consolidación y difusión de la cooperación transfronteriza: transformaciones de la gobernanza territorial en la península Ibérica y América Latina» (PR87/19-22689), financiado dentro del «Programa de Proyectos de Investigación Santander - Universidad Complutense de Madrid», en el que participan los editores de la publicación.

Sobre los autores

Abitia Cuevas, Luis Fernando es doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid) e investigador en la Fundación para el Estudio de Ciencias y Artes (México).

Berzi, Mateo es doctor en Geografía. Oficina del Comisionado del Gobierno para el Corredor Mediterráneo.

Brunet-Jailly, Emmanuel es profesor en la School of Public Administration de la University of Victoria (Canadá) y Catedrático Jean Monnet.

Cairo, Heriberto es profesor de Geografía Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España).

Camonita, Francesco es investigador Contratado en el Barcelona Center for European Studies (BACES).

Contreras Vera, Camila es científica política y MSc en Gobernanza y Desarrollo de la Universidad de Amberes (Bélgica). Asistente de investigación del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat (Chile).

Dilla Alfonso, Haroldo es doctor en Ciencias, sociólogo e historiador, investigador titular y director del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat (Chile).

Durà, Antoni es profesor de Geografía Humana de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Eselebor, Willie Aziegbe es investigador en el Institute for Peace & Strategic Studies, Universe of Ibadan (Nigeria).

Jakola, Fredriika es doctora en Geografía e investigadora posdoctoral en la Unidad de Investigación en Geografía de la University of Oulu (Finlandia).

Lara-Valencia, Francisco es profesor asociado de la Escuela de Estudios Transfronterizos en Arizona State University y director del Laboratorio de Políticas Transfronterizas (TransborderLab).

Limón, Pedro es profesor de Geografía Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España).

Lois, María es profesora de Geografía Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España).

Noferini, Andrea es investigador del Institut d'Estudis Europeus (UAB) y profesor asociado de la Universitat Pompeu Fabra.

Oliveras González, Xavier es profesor en el Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente, El Colegio de la Frontera Norte, Matamoros (México).

Rodríguez Echavarría, Tania es docente e investigadora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y de la Escuela de Geografía de la Universidad de Costa Rica.

Sohn, Christophe es profesor en el Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER).

Varela Álvarez, Enrique José es profesor de Ciencias Políticas y de la Administración y decano comisario de la Facultad de Dirección y Gestión Pública de la Universidad de Vigo (España).

Introducción

Geopolítica de la cooperación transfronteriza: balance y retos (a la luz de la COVID-19)

*Heriberto Cairo Carou,
Enrique José Varela Álvarez,
María Lois*

Introducción

Los procesos de cooperación y conflicto entre los cada vez más debilitados Estados nación tienen un escenario privilegiado en las fronteras de estos. Las fronteras han separado las construcciones nacionales que se han ido «amurallando» –siguiendo la metáfora de Wendy Brown (2015)– desde su aparición y consolidación poswestfaliana (Foucher, 1987, 2012, 2016). Pero también son bien reales las regiones que se extienden a uno y otro lado de estas (las regiones fronterizas de los Estados), que han sido y son escenario de las actividades de diversos actores transfronterizos, que se han desarrollado bajo esquemas informales, pero que cada vez más son realidades transfronterizas institucionales.

Si la actividad transfronteriza informal es común en casi todos los ámbitos del globo después del surgimiento de los Estados nación, hay un extendido acuerdo en que la institucionalización de las regiones y localidades transfronterizas se produce, en primer lugar, en Europa, de la mano del experimento político que es la Unión Europea (UE). Pero, en segundo lugar, los contextos regionales han venido determinando cómo de porosas son las fronteras, o cómo de securitizadas están sus estructuras de poder institucional. Todo ello

a pesar de que el flujo de personas y el intercambio de bienes y servicios continúan desbordando los espacios neoinstitucionales regionales y estatales; se mantienen e incrementan, como comprobamos en la actualidad transfronteriza pandémica, no obstante, la inversión en sistemas de vigilancia y control, como ocurre con la frontera de México-Estados Unidos de América, o con la frontera mediterránea de la UE. El enorme proceso de «expulsiones» (Sassen, 2015) que los nuevos modelos urbanos y metropolitanos de sociedad global han venido imponiendo como una parte de las lógicas del Estado nación del siglo XX (Davis, 2007) han mostrado los límites de los sistemas institucionales de la cooperación transfronteriza (CTF), incluso en entornos tan «occidentalizados» (Santos, 2019) como el de la UE. En definitiva, con el nuevo escenario COVID-19, y a pesar de los esfuerzos por reforzar el blindaje de las fronteras de EUA y la UE, parece claro que, como señala Lois (2020), «... los virus están emancipados de las fronteras».

La pretensión de este volumen colectivo es mostrar la realidad actual de la CTF que se ha ido desarrollando hasta la fecha, así como la identificación de nuevas estrategias que permitan a los actores un mayor impulso de sus acciones, superando los obstáculos existentes. Las buenas prácticas, así como los casos críticos de la CTF que se pueden identificar, permitirán definir cómo abordar los retos futuros, en particular aquellos que surgen del macroproceso global que supone la pandemia de la COVID-19, además de otros fenómenos que pueden afectar a todos los países del planeta en un futuro más próximo del que podemos conocer.

1. La geopolítica de la cooperación transfronteriza

Una frontera no es algo solidificado e inmutable, sino que está en continuo cambio. Los procesos dinámicos de fronterización, desfronterización y refronterización (Lois y Cairo, 2011) afectan a numerosos ámbitos de la vida social, política y económica de los pueblos, y por eso se pueden estudiar desde las diferentes ciencias de la política, la geografía, la sociología, la antropología, la historia, la filosofía... Sería innumerable la lista, pero la geopolítica tiene un

lugar privilegiado en ella, puesto que su objetivo, en general, es estudiar las relaciones entre el espacio y el poder.

En efecto, las fronteras son un objeto de estudio central para la geopolítica desde su propio nacimiento. En una disciplina que nace especialmente «estadocentrada», las fronteras del territorio del Estado eran elementos fundamentales de este, porque los separaban de otros. Así era en la concepción organicista de Ratzel:

Para la geografía política cada pueblo, localizado en un área esencialmente fija, representa un cuerpo vivo que se extiende sobre una parte de la Tierra y que se separa de otros cuerpos de similar naturaleza a través de líneas de frontera o de espacios vacíos (2011 [1896]: 137).

Esta idea permeó la mayor parte de los estudios de frontera inmediatamente posteriores, como los de Semple (1911), Holdich (1916), Boggs (1940) o Jones (1945), por mencionar solo algunos de los principales. Pero sería equivocado pensar que nadie hubiese interpretado en esos años las fronteras en sentido positivo, no como un elemento restrictivo. Minghi ya lo señalaba hace años en su importante estudio sobre fronteras:

Lyde [...] sostenía que las fronteras debían ser constructivas y fomentar relaciones internacionales pacíficas, por lo que los ríos, al vincular regiones, podrían ser la mejor opción. La dicotomía defensa-asimilación presente en Holdich y Lyde, de hecho, permeó gran parte del debate sobre las funciones de las fronteras que se estaba dando en ese periodo (2018 [1963]: 294).

El trabajo de Lyde (1915) fue seguido por otros, pero la auténtica inflexión, a juicio de Kramsch (2018), se produce en el trabajo de Minghi, que introduce la noción de «paisaje fronterizo» y hace incidencia en el estudio de la región fronteriza, a uno y otro lado de la línea fronteriza, más que en la frontera en sí misma:

Una visión esperanzadora y utópica subyace a la larga trayectoria académica de Julian V. Minghi. En lugar de ser la arena de conflictos, las fronteras pueden convertirse en espacios de «armonía», sobre todo en un contexto europeo donde la memoria de guerra seguía viva (...). Significativamente, es el contexto local, el

espacio vivido, las diversas «relaciones transfronterizas de elementos culturales y sociales», y no los grandes proyectos macroeconómicos de los Estados, lo que cuentan a la hora de evaluar la dinámica de una región fronteriza (Kramsch, 2018: 335).

Desde entonces se han desarrollado muchos estudios sobre lo transfronterizo y su gobernanza (Kramsch y Hooper, 2004), de tal modo que las fronteras, aunque siguen manteniendo sus ambivalencias, como señalaba Régis Debray: «Toda frontera, como los medicamentos, es remedio y veneno. Se trata entonces de dosificarla» (cit. en Tertrais y Papin, 2016), y, por lo tanto, son vistas por algunos autores y en algunos casos, como elementos de separación, es más y más frecuente que el foco se ponga en los elementos de vinculación en las regiones fronterizas.

En este texto, la geopolítica de la CTF intenta mostrar las narrativas en las que se inscribe esta forma de imaginar las fronteras de los Estados, y más en particular sus áreas fronterizas, en su relación tanto con las prácticas y representaciones estatales de poder como con las de las comunidades fronterizas.

Estas narrativas se han podido desarrollar a partir de un experimento político-económico-territorial como es el que ha acabado por convertirse en la UE. La introducción de los programas Interreg en 1990 supone, como señalan Reitel, Wassenberg y Peyrony (2018), la vinculación estrecha de la CTF al proyecto general de la integración europea y, en particular, al del mercado único. Estos autores encuentran que la CTF está vinculada, como la propia UE, a dos narrativas diferentes: la que resulta del proceso de reconciliación posterior a la Guerra Mundial, que aboga por la cooperación de los Estados europeos en las áreas fronterizas, y la ligada al propio proceso de integración europea, que apunta a que esta, lógicamente, «tiene que alcanzarse más en concreto en las regiones fronterizas» (Reitel, Wassenberg y Peyrony, 2018: 8). En 2007 Interreg se convirtió en uno de los principales objetivos de la política de cohesión de la UE.

En las últimas tres décadas, los procesos de construcción institucional, financiero y de gestión pública de las políticas de cooperación territorial y transfronteriza en Europa se han consolidado como un

referente geopolítico global de buenas prácticas en materia de políticas públicas y servicios públicos, al menos en el interior de sus fronteras. Experiencias diversas de la CTF en las que se involucran una enorme variedad de actores institucionales públicos, privados y del tercer sector demuestran la vitalidad y esfuerzo por dotar a los territorios que integran la UE y a los Estados vecinos de herramientas institucionales de cooperación destinadas a mejorar el desarrollo económico y la cohesión social y territorial. Esfuerzos que, por otro lado, y bajo diferentes marcos institucionales, también llevan décadas desarrollando los actores político-administrativos en las diferentes regiones transfronterizas de otras regiones del mundo.

La comparación de experiencias entre grandes regiones mundiales proporciona una amplia perspectiva sobre las problemáticas y las estrategias de la cooperación. Los resultados de esas investigaciones han sido relevantes para mostrar, por un lado, que el desarrollo de las políticas de regionalización transfronteriza en las fronteras internas de la UE se ha convertido en una de las claves geográfico-políticas del proyecto de integración, y, por otro, que esta experiencia se ha convertido en una referencia necesaria para la CTF en el resto del mundo.

En definitiva, una geopolítica de la cooperación transfronteriza nos propone una mirada comparativa de estos procesos globales con impactos locales, dado que la supuesta evolución racional de la consolidación institucional de programas, fondos, actores, recursos y procesos de la CTF revelan un camino con escasos resultados ante impactos de crisis como las de las guerras, la escasez de recursos, el impacto del cambio climático, el terrorismo internacional e incluso la reaparición de las olvidadas pandemias globales en nuestras vidas. Porque los procesos humanos no son lineales y no siempre se progresa; las no evoluciones, las involuciones en los procesos institucionales deben formar parte del análisis científico-social.

2. La cooperación transfronteriza dentro de las políticas de cooperación territorial

Desde el enfoque de la geopolítica se propone el análisis de esta ingente construcción institucional, financiera, social y cultural que suponen las políticas de cooperación territorial en las diferentes regiones globales, con enormes asimetrías e incluso desigualdades que no han dejado de crecer, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los diferentes actores que conviven en redes más o menos multinivel e intergubernamentales. Las políticas de cooperación territorial se refieren a las políticas de cooperación entre autoridades estatales, regionales y locales de dos o más Estados, y abarcan tres tipos de procesos: la cooperación interregional, la transnacional y la transfronteriza (Medeiros, 2018). La cooperación interregional se refiere sobre todo a la colaboración regional (subestatal) entre autoridades de unidades político-administrativas no adyacentes. La cooperación transnacional alude a la cooperación entre autoridades estatales y regionales en una escala geográfica normalmente más grande. Mientras que la principal característica de la CTF es la de realizarse entre autoridades subestatales (regionales y locales) adyacentes al menos a dos Estados diferentes. La CTF tiene relación con otras políticas de cooperación, como la cooperación internacional para el desarrollo (Bendelac Gordon y Ramírez, 2019), con la que coincide en el hecho de trascender las fronteras entre Estados, pero la CTF aborda siempre el desarrollo de territorios adyacentes.

Los capítulos que componen este libro se refieren a la CTF, aunque el último, que trata de la gestión de cuencas hidrográficas compartidas, sería también un ejemplo de cooperación transnacional.

El caso de la CTF en la UE es muy relevante para comprender cómo el desarrollo de las políticas de regionalización transfronteriza en las fronteras internas de la Unión se ha convertido en una de las claves geográfico-políticas del proyecto de integración, y, por otro, entender que esta experiencia se ha convertido en una referencia imprescindible para la CTF en el resto del mundo. Aunque siguiendo el argumento que planteamos en el párrafo anterior, este proceso de europeización y modelo de integración regional occidental tiene tanto que mostrar al resto de regiones del mundo como de aprender

de aquellas otras que han venido desarrollando modelos de cooperación-conflicto transfronterizo desde perspectivas de *soft* y *smart power* diplomáticas (Nye, 2008) y paradiplomáticas, así como de procesos y mecanismos de baja institucionalización formal, e incluso de instituciones informales (Ostrom, 1990), que tienen lugar en entornos transfronterizos.

Además de los de la UE, disponemos de multitud de ejemplos de la CTF, como los desarrollados, entre otros, por la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que convive en la actualidad con el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o el Economic Community of West African States (ECOWAS). Estos, y otros muchos menos conocidos, han cubierto la «galaxia institucional transfronteriza» (Kaucic y Sohn, 2021) de antes que vinieron a sustituir, e incluso a eliminar, prácticas milenarias de cooperación entre vecinos en torno a instituciones informales; si bien es cierto que bajo diferentes modalidades institucionales formales de regiones transfronterizas (macrorregiones), regiones metropolitanas, eurociudades, ciudades binacionales, asociaciones de redes de regiones y ciudades, asociaciones de colectivos empresariales y sociales, incluso alianzas entre ciudadanos sin filiación institucional.

3. Los efectos de la COVID-19

Ha transcurrido el tiempo que dejó atrás los modelos de cooperación informal, siendo sustituidos por otros altamente institucionalizados en torno a propuestas de integración macrorregional. Sin embargo, y a pesar de los Estados, ni las instituciones informales desaparecieron (intercambios socioculturales, contrabando, tráfico ilegal de personas, drogas), ni las instituciones formales consiguieron cumplir la promesa de un futuro de fronteras abiertas. La gobernanza como paradigma científico tuvo su tiempo y, con la pandemia actual, ha quedado en suspenso hasta que, de nuevo, los Estados nación vuelvan a ponerse de acuerdo sobre las instituciones

y procesos que los unen. Será entonces cuando los planteamientos sobre la gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001) y transfronteriza (Kramsch y Hooper, 2004) recuperen la centralidad en la agenda política e institucional de la cooperación, al menos en Europa. Mientras tanto, los Estados europeos negocian cómo hacer compatibles sus decisiones unilaterales de *lockdown* fronterizo con aquellas otras que los llevaron a compartir un proyecto europeo de cooperación territorial. La pandemia parece ser el nuevo punto de encuentro para «resetear» la gobernanza transfronteriza que deberá ayudar a las periferias del norte y del sur a sobrevivir a esta y a futuras crisis; también parece que esta gobernanza renovada deberá tener una base más heterárquica (instituciones formales e informales), híbrida (social, empresarial y político-administrativa) y, desde luego, en red (*network governance*) (Perkmann, McKelvey y Phillips, 2015; Varela y Araújo, 2018).

Todos los marcos transfronterizos han recibido el impacto del coronavirus, como ha ocurrido con la mayor parte de los habitantes del planeta que, a fecha de cierre de la edición de esta publicación, intentan «surfear» sus efectos tras la sexta «ola» del SARS-CoV-2. Porque, como no podía ser de otra manera, los objetos de estudios de las ciencias sociales son contingentes a este tipo de crisis, y los estudios sobre CTF también. En este sentido, tendría poca validez científica proponer un estudio sobre, por ejemplo, las eurociudades o las regiones metropolitanas, sin considerar los efectos que esta pandemia ha provocado en sus instituciones, actores, procesos y políticas. Es esta la razón fundamental por la que cada uno de los capítulos de la obra incorpora una serie de consideraciones finales sobre el impacto que la COVID-19 ha dejado en cada uno de los *focus* de estudio.

Los editores somos conscientes de los límites de estas consideraciones urgentes en relación con un proceso pandémico que ha afectado a todos los órdenes de la vida de los seres humanos del globo. También lo somos en relación con la obligación que los científicos sociales tenemos de actualizar las investigaciones que nos ocupan de manera cotidiana a la luz de cambios disruptivos, contingentes, volátiles, exponenciales y sistémicos en nuestros respectivos objetos de estudio. En todo caso, numerosos han sido los trabajos

publicados desde mediados del año 2020 y el 2021 que nos avanzan algunas claves sobre la geopolítica de la CTF y el coronavirus (por citar algunos, recordaremos el número especial de *Geopolítica(s)*, el del Transborder Policy Lab (VV. AA., 2020) y el de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea (2021). Estos trabajos, así como los que se incorporan al presente volumen colectivo, pretenden actualizar el conocimiento sobre la CTF en tiempos de coronavirus.

4. El contenido del libro

Para conseguir el objetivo de contextualizar los estudios, procesos y casos de CTF que se incluyen en el presente volumen, se ha recurrido a la necesaria exposición de trabajos de diferentes regiones del mundo. Emmanuel Brunet-Jailly hace una revisión de la coordinación y cooperación transfronterizas regionales en todo el mundo. Se plantea dos preguntas: cuando domina el comercio, ¿la interdependencia económica o funcional da lugar a vínculos transfronterizos?; y, en segundo lugar, cuando la política y las instituciones median en las relaciones transfronterizas, ¿se intensifican las relaciones económicas? Específicamente, se pregunta si las redes locales-centrales de actores e instituciones gubernamentales median tales procesos cuando surgen. Para investigar esas dos preguntas, estudia las relaciones a través de las fronteras en varias partes del mundo, centrándose en el papel que desempeñarían las relaciones comerciales o las relaciones locales-centrales en el desarrollo de redes transfronterizas que abarcan una frontera internacional. Sin embargo, en una era de globalización, el aumento del comercio entre las regiones del mundo parece haber conducido a una cooperación transfronteriza cada vez mayor, y haber adoptado diferentes formas, desde intensas relaciones comerciales hasta la institucionalización transfronteriza resultante. Pero esas formas de cooperación transfronteriza en las diversas regiones del mundo no son el resultado de los mismos impulsores: con el propósito de realizar un análisis comparativo de las relaciones a través de las fronteras, se ha desarrollado el argumento de que los impulsores regionales determinan los tipos de relaciones,

desde la inexistencia de las mismas hasta un comercio intenso y diversas formas de gobernanza de la cooperación. Sin embargo, en la mayoría de los casos, como se sugiere a continuación, el principal impulsor de las relaciones a través de las fronteras, el comercio, no se traduce necesariamente en un mayor activismo gubernamental que desborde las fronteras, y la institucionalización transfronteriza del Gobierno no se transmuta necesariamente en una mayor integración económica.

La primera parte del libro está dedicada a las experiencias europeas de la CTF, que, indudablemente, son las más desarrolladas y antiguas, y donde cobran relevancia las fronteras interiores de la UE y sus diferentes actores y mecanismos institucionales de cooperación, como ya hemos señalado antes. Se incluyen dos capítulos con visiones comprensivas del fenómeno, junto a un par de estudios de caso que ilustran bien las descripciones y análisis más generales de los capítulos precedentes y muestran la vitalidad de la CTF a pesar de la COVID-19.

El capítulo de Antoni Durà, Mateo Berzi, Francesco Camonita y Andrea Noferini pretende hacer un balance de la CTF en la UE. La larga trayectoria de esta debe enmarcarse en el contexto particular de un espacio muy integrado tanto política como económicamente, y que ha experimentado sucesivas ampliaciones desde su origen, procesos en los que esta cooperación ha jugado un papel cohesionador. En dicho contexto, la CTF ha registrado en las últimas décadas un extraordinario desarrollo, aunque también persisten importantes dificultades, desde las impuestas por las asimetrías institucionales y legales entre Estados, hasta las propias de una gobernanza frágil y propensa a frecuentes cambios. El capítulo trata algunas de las principales reflexiones académicas y estrategias institucionales en torno a la CTF europea, dedicando una particular atención a las eurorregiones, entidades transfronterizas permanentes de cooperación que hoy se extienden virtualmente por todas las fronteras europeas. Ofrece asimismo una diversidad de aproximaciones (las fronteras ibéricas, las áreas fronterizas de montaña y marítimas, y la cooperación sanitaria transfronteriza, con el ejemplo del Hospital de la Cerdeña) que ponen de relieve la variedad de realidades de estos procesos en distintos contextos.

Christophe Sohn examina la urbanización de las regiones fronterizas en Europa y, en particular, la formación de regiones metropolitanas transfronterizas como una configuración emblemática de las transformaciones fronterizas contemporáneas. Las metrópolis transfronterizas se entienden como construcciones espaciales y políticas paradójicas: la frontera es tanto lo que justifica su existencia como su desarrollo y lo que impide que se realicen plenamente. Esta condición paradójica tiene su origen en la ambivalencia del papel que juegan las fronteras. Por un lado, representan un recurso para los actores fronterizos en términos de desarrollo económico, promoción territorial y reconocimiento político. Por otro lado, siguen siendo un obstáculo para la integración funcional, institucional y de ideas de las metrópolis transfronterizas. De ahí se deriva una cierta «incompletud» de la estructuración socioespacial, política y cultural de esta particular forma urbana transfronteriza. Dada la manifestación de estas dinámicas ambivalentes, las metrópolis transfronterizas son lugares privilegiados para examinar los entresijos del proceso de integración transfronteriza desde estos diferentes aspectos, así como las implicaciones que genera el endurecimiento de las fronteras. Ante el carácter insuperable de estas últimas, parece que uno de los retos para los implicados en la CTF radica en su capacidad de recodificar simbólicamente las fronteras para que puedan movilizarse como un marco que transmita sentido en sus discursos, sus imaginarios espaciales y sus proyectos de construcción de espacios transfronterizos.

Fredriika Jakola estudia la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia, en el norte de Europa, que está considerada como una de las más pacíficas del mundo. La zona tiene una larga tradición de CTF basada en una historia cultural común, una interacción abierta y unas sólidas relaciones de confianza. Los retos compartidos han motivado a la población local a avanzar en la CTF y a construir capacidades de resiliencia transfronteriza. En este sentido, la zona está bien integrada en el ámbito del trabajo transfronterizo y de la estructura transfronteriza de empresas y servicios. Desde esta perspectiva, el cierre de las fronteras de Finlandia en marzo de 2020 debido a la pandemia de la COVID-19 fue un acontecimiento histórico. La vida cotidiana de los ciudadanos fronterizos cambió de

manera repentina y puso en evidencia lo interrelacionada que está la vida cotidiana de las personas. Además, lo que hace que la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia sea interesante en este sentido fue la diferente aplicación de las políticas fronterizas entre estos dos Estados. Mientras que Finlandia cerraba sus fronteras, Suecia no restringía la movilidad de las personas. Esta asimetría, sin embargo, generó desconfianza en la población sueca en particular, no solo hacia el Gobierno de Finlandia, sino también hacia la población local del lado finlandés. En este capítulo se presentan una serie de reflexiones analíticas basadas en los materiales de investigación recogidos entre los años 2020 y 2021 por la autora, así como en la investigación empírica anterior realizada en esta misma región. En consecuencia, se examinan los efectos de estas políticas fronterizas diferenciadas a nivel local desde la perspectiva de las relaciones de confianza transfronterizas que se consideran estrechamente relacionadas con la capacidad de resiliencia transfronteriza.

El capítulo escrito por María Lois, Heriberto Cairo y Pedro Limón muestra cómo en las últimas décadas se han desarrollado diferentes herramientas de CTF a lo largo del mundo, donde uno de los mecanismos que presenta un incremento significativo por alcance y consolidación son las conurbaciones transfronterizas. Dentro del contexto de CTF vinculado al proceso de integración regional de la UE, la frontera hispanoportuguesa, la *Raya/Raia*, pese a su antigüedad y extensión paradigmáticas dentro del ámbito europeo, no cuenta con demasiados estudios sistemáticos relacionados con la CTF. Por ello, en este trabajo se establece una tipología de los siete casos de eurociudad desarrollados hasta el momento en la *Raya/Raia*, señalando sus vectores principales, así como las tendencias recurrentes y particularidades casuísticas en torno a los ejemplos de Chaves-Verín, Valença-Tui, Badajoz-Elvas-Campo Maior, la Eurociudad del Guadiana (entre Vila Real de Santo Antonio, Castro Marim y Ayamonte), Monçao-Salvaterra do Miño, Cerveira-Tomiño y el reciente caso de la Eurociudad Puerta de Europa (formada por Ciudad Rodrigo, Almeida, Vilar Formoso y Fuentes de Oñoro). Este trabajo se plantea el horizonte de posibilidad de estos proyectos no solo como fenómenos de CTF coetáneos al proceso de integración comunitaria, sino, también, como expresión de la resiliencia de las

comunidades fronterizas a crisis como la planteada por la pandemia de la COVID-19, así como los futuros retos que plantean para los Estados y para las formas institucionales –tanto estatales como comunitarias– de espacialidad transfronteriza.

La segunda parte se ocupa de la CTF en las Américas, que no está tan desarrollada como en Europa, especialmente en el terreno institucional, pero que ciertamente avanza a paso firme. Es importante aquí ver cómo los modelos europeos que se han extendido en algunas regiones (especialmente en América del Sur) confrontan con formas propias de entender y practicar la CTF.

El capítulo de Haroldo Dilla y Camila Contreras nos informa de cómo América del Sur ha sido pródiga en discursos integracionistas que hablan de concertaciones transfronterizas, pero muy parca en resultados exitosos. En buena medida, esto explica la creciente atención que la academia ha estado brindando a los procesos de acuerdos y acciones mancomunadas que ocurren en sus fronteras, y que haya fijado su atención en los procesos que han tenido lugar en Europa y en América del Norte, donde existe una mayor densidad teórica sobre el tema. Este capítulo argumenta sobre la necesidad de una construcción teórica propia que, incorporando críticamente los referentes externos, asuma este asunto desde el análisis de la propia realidad empírica continental. Así, se sugiere al respecto –de manera preliminar– una tipología de proyectos de concertación a partir de sus orígenes: proyectos integracionistas, iniciativas locales e iniciativas nacionales. Finalmente, se discute el impacto de la COVID-19 como un elemento revelador de la debilidad de las concertaciones transfronterizas existentes.

Xabier Oliveras parte de la base de que en las ciencias sociales predomina una perspectiva antropocéntrica, según la cual los actores humanos actúan sobre los objetos no humanos. Por el contrario, en su análisis de una forma espaciotemporal particular: el río Bravo / Grande en su cuenca baja, coincidente con la región fronteriza Tamaulipas-Texas (México-Estados Unidos), parte de una perspectiva poshumanista que reconoce la agencia no humana: la capacidad de causar efectos materiales, simbólicos y emocionales en los humanos (en sus cuerpos, objetos y espacios) y hacerles actuar. En esta dirección, se reflexiona sobre la acción política del terreno y

su interrelación con los actores humanos, a fin de entender la forma precisa que toma la CTF. Los resultados muestran, en primer lugar, que el río se ensambla con otros actantes: fenómenos meteorológicos, infraestructuras, la frontera o las comunidades locales, entre otros, y que, en segundo lugar, adquiere la capacidad de articular identidades y movilizar a la población, satisfacer necesidades básicas (agua para beber y regar), provocar daños (inundaciones), obstaculizar la movilidad e incluso causar la muerte. Ante ello, los Estados y las comunidades locales de ambos lados responden con acciones distintas en función de sus intereses: desde cooperar para mutuo beneficio, de forma que el abastecimiento de agua, la prevención de inundaciones y la movilidad segura devienen un bien común, hasta competir y convertirlos en bienes rivales.

En el caso de Tania Rodríguez, se estudia la región fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua, que ha estado marcada por una gran variedad de conflictos alrededor de múltiples temas que van desde el trazado fronterizo hasta la gestión de la naturaleza compartida. Si bien estos conflictos han escalado en varias ocasiones hasta la Corte Internacional de Justicia de La Haya, durante los breves periodos de calma en las relaciones diplomáticas, se desarrolló toda una agenda de la CTF liderada tanto por los Gobiernos como por organizaciones internacionales. Sin embargo, los más recientes conflictos relacionados con el dragado de la isla Calero y la construcción de la carretera fronteriza «1856, Juan Mora Porras» han promovido la militarización de esta frontera y han generado la ruptura de las relaciones de la CTF. Esta situación se ha visto agravada por la crisis política en Nicaragua que, desde 2018, ha generado el desplazamiento de alrededor de 80.000 nicaragüenses, los cuales han solicitado asilo político a Costa Rica. El capítulo busca analizar las dinámicas de la CTF y de conflicto que se han venido desarrollando en esta región fronteriza. Además, tratará de demostrar cómo estos eventos, sumados al cierre de fronteras que generó la pandemia por la COVID-19, han modificado las dinámicas locales y han expuesto cómo esta región fronteriza, a pesar de los conflictos y tensiones, está articulada por un modelo de desarrollo extractivista alrededor del cultivo de piña que ha convertido a esta frontera en territorio de oportunidad para la expansión sin control de los monocultivos.

Francisco Lara-Valencia estudia el impacto de la COVID-19 en la CTF en Norteamérica. A nivel global, la estrategia principal de los Gobiernos nacionales para contener la propagación del coronavirus ha sido el confinamiento y las limitaciones a la movilidad de las personas, incluyendo restricciones a los cruces fronterizos. En Norteamérica, esto ha adquirido la forma de un cierre concertado de los cruces fronterizos terrestres entre Canadá y Estados Unidos y entre México y Estados Unidos. Como resultado, uno de los aspectos más significativos de la pandemia es el reforzamiento de la presencia de los Gobiernos nacionales en la gestión fronteriza y, potencialmente, una contracción de los espacios de gobernanza en los que participan regularmente actores subnacionales. Este capítulo examina las acciones locales en las ciudades fronterizas de Canadá, México y Estados Unidos en el marco de un proceso substancial de refronterización desencadenado por la pandemia de la COVID-19 y discute algunas lecciones para la cooperación y la gobernanza transfronteriza. En particular, el objetivo es documentar el espectro de acciones locales para contener y mitigar la pandemia y sus impactos, destacando y comparando el rol de la cooperación y sus implicaciones para la fronterización en América del Norte.

La tercera parte de la publicación incluye un estudio sobre otra de las grandes regiones del mundo, con la CTF en África, además de un análisis comparativo de la CTF en torno a la gestión de cuencas transfronterizas en regiones diferentes: Estados Unidos de América-México y España-Portugal.

Willie Eselebor ofrece una descripción general de la cooperación transfronteriza en África y los desafíos para el futuro. Basándose en la revisión de la literatura existente, el autor afirma que, si bien los determinantes de la cooperación transfronteriza son la coordinación y la subsidiariedad en el contexto, hay disonancias que dan como resultado la fragmentación de las alianzas, que han limitado la cooperación en el continuo del regionalismo en África. De manera relacionada, estos se analizan bajo el marco de la teoría de la agencia, que atestigua, además, la interacción de actividades multidimensionales y complejas de coalición de voluntades y cómo los resultados no deseados de las políticas afectan a los acuerdos de cooperación. Las regiones fronterizas se reconocen como oportunidades únicas

para la cooperación, si se gestionan bien mediante una mejor coordinación. Tomando en consideración intereses geoestratégicos, los foros de conveniencia, la geometría variable y otras peculiaridades como límites en las prácticas, los resultados revelan que la idea de gobernanza coordinativa es una opción positiva en la cooperación transfronteriza a nivel local, nacional y regional en el futuro. En definitiva, la cooperación y la coordinación están interrelacionadas, además de ser complementarias, lo que abre la necesidad de seguir investigando la funcionalidad del factor de subsidiariedad para comprender el regionalismo en África.

Finalmente, en el capítulo de Luis Fernando Abitia y Enrique José Varela se hace una revisión sobre el marco institucional transfronterizo comparado de los recursos hídricos en las cuencas compartidas entre los Estados Unidos de América y México, y entre España y Portugal, teniendo en consideración la visión de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. En el trabajo se considera que el agua es un bien común global y que la mejor opción institucional para asegurar su gestión sostenible es que sea tratada desde la lógica de la cuenca hidrográfica como una sola unidad administrativa; se asume así que este planteamiento tiene igual validez cuando estas cuencas son transfronterizas. En la primera parte de la investigación se realiza una revisión de la perspectiva que cada uno de estos cuatro países tiene sobre el agua y su administración, su situación en torno a la disponibilidad del recurso y el estado de este, y cómo cada uno de ellos aplica el criterio de la cuenca como unidad de gestión y cómo lo organiza administrativamente en su ámbito de soberanía territorial. En la segunda parte se presenta la gestión de cuencas compartidas entre dos o más países y se realiza un análisis sobre lo que sucede en las cuencas compartidas entre Estados Unidos de América y México, por una parte, y entre España y Portugal, por otra. Por último, se presentan unas conclusiones generales sobre la gestión de las aguas transfronterizas compartidas de los dos casos mencionados, además de algunas observaciones generales que considerar para otros casos similares en los espacios geopolíticos que se están viendo afectados por las decisiones institucionales de los Estados en el marco de los diferentes procesos de *lockdown* globales y locales en el contexto actual de la pandemia de la COVID-19.

Las contribuciones del volumen que el lector tiene a su disposición suponen una aportación que esperamos que contribuya a mejorar la comprensión de la realidad transfronteriza en tiempos de coronavirus.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENDELAC GORDON, Leticia y Martín Guillermo RAMÍREZ (coords.) (2019): *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Madrid, La Catarata, Colección Desarrollo y Cooperación, p. 705.
- BOGGS, Samuel Whittemore (1940): *International Boundaries: A Study of Boundary Functions and Problems*, Nueva York, Colombia University Press.
- BROWN, Wendy (2015): *Estados amurallados, soberanía en declive*, Barcelona, Herder Editorial.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): «The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions. An empirical report covering the period March to June 2020», *Dirección General de Política Regional y Urbana*, en línea: <<https://op.europa.eu/s/oLkk>>.
- DAVIS, Mike (2007): *Planeta de ciudades miseria*, Madrid, Akal.
- FOUCHER, Michel (1987): *L’Invention des frontières*, París, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale.
- (2012): *L’obsession des frontières*, París, Librairie Académique Perrin.
- (2016): *Le retour des frontières*, París, CNRS Éditions.
- HOOGHE, Liesbet y Gary MARK (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield.
- HOLDICH, Col. Sir Thomas H. (1916): *Political Frontiers and Boundary Making*, Londres, Macmillan.
- JONES, Stephen B. (1945): *Boundary Making: A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace.

- KAUCIC, Jiannis y Christophe SOHN (2021): «Mapping the cross-border cooperation “galaxy”: an exploration of scalar arrangements in Europe», *European Planning Studies*, en línea: <<https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1923667>>.
- KRAMSCH, Olivier T. (2018): «Comentario. Minghi: el paréntesis utópico en los estudios europeos de fronteras», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 9(2), pp. 327-338, en línea: <<http://dx.doi.org/10.5209/GEOP.59790>>.
- KRAMSCH, Olivier T. y Barbara HOOPER (2004): *Cross-border governance in the European Union*, Nueva York, Routledge.
- LOIS, María (2020): «Los Estados cierran sus territorios por seguridad... pero los virus están emancipados de las fronteras», *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 11 (Especial), pp. 293-302, en línea: <<https://dx.doi.org/10.5209/geop.69370>>.
- LOIS, María y Heriberto CAIRO (2011): «Desfronterización y refronterización en la Península Ibérica», *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 2(1), pp. 11-22, en línea: <<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/37895>>.
- LYDE, Lionel William (1915): *Some Frontiers of Tomorrow: An Aspiration for Europe*, Londres, A. & C. Black.
- MEDEIROS, Eduardo (2018): *European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Cham, Suiza, Springer International Publishing.
- MINGHI, Julian (2018): «Los estudios de frontera en Geografía Política», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 9(2), pp. 291-325, en línea: <<http://dx.doi.org/10.5209/GEOP.62458>>.
- NYE, Joseph S. (2008): «Public Diplomacy and Soft Power», *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616(1), pp. 94-109, en línea: <<https://doi.org/10.1177/0002716207311699>>.
- OSTROM, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

- PERKMANN, Markus, Maureen MCKELVEY y Nelson PHILLIPS (2015): «Protecting scientist from Gordon Gekko: How organizations use hybrid spaces to engage with multiple institutional logics», *Organization Science* 30(2), pp. 298-318, en línea: <<https://doi.org/10.1287/orsc.2018.1228>>.
- RATZEL, Friedrich (2011 [1896]): «Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía científico-política», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 2(1), pp. 135-156, en línea: <<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/37901/36668>>.
- REITEL, Bernard, Birte WASSENBERG y Jean PEYRONY (2018): «The INTERREG Experience in Bridging European Territories. A 30-Year Summary», en Eduardo Medeiros (ed.): *European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Cham, Springer, pp. 7-23.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2019): *El fin del imperio cognitivo*, Madrid, Editorial Trotta.
- SASSEN, Saskia (2015): *Expulsiones. Brutalidad y Complejidad en la Economía Global*, Buenos Aires, Katz Editores.
- SEMPLE, Ellen Churchill (1911): *Influences of Geographic Environment*, Nueva York, Holt.
- TERTRAIS, Bruno y Delphine PAPIN (2016): *L'Atlas des Frontières*, París, Les Arenes.
- VARELA, Enrique y Joaquín Filipe Ferraz Esteves de ARAÚJO (2018): *Cooperación institucional o ¿cómo gestionar redes y partenariados en el ámbito público?*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VV. AA. (2020): «COVID-19 and Cross-Border Mobility. An International Survey of Border Experts», *Transborder Policy Lab*, 7 de septiembre, en línea: <https://www.researchgate.net/publication/350324269_Covid-19_and_Cross-Border_Mobility>.

1 La cooperación transfronteriza

Una visión de conjunto global

Emmanuel Brunet-Jailly

Introducción

La coordinación y cooperación transfronteriza regional puede surgir del comercio y/o de la relación de buena vecindad entre Estados. En este capítulo se plantean dos cuestiones: 1) cuando predomina el comercio, ¿la interdependencia económica o funcional da lugar a relaciones transfronterizas?; 2) cuando la política y las instituciones median en las relaciones transfronterizas, ¿se intensifican las relaciones económicas? Y, más concretamente, cuando surgen dichas relaciones, ¿median en estos procesos las redes de actores gubernamentales locales-centrales y/u otras organizaciones?

Con el propósito de examinar estas dos preguntas, el presente capítulo explora las relaciones a través de las fronteras en varias partes del mundo: África, Asia y Asia oriental, Europa, América Latina y América del Norte, centrándose en el papel que desempeñarían las relaciones comerciales o las relaciones locales-centrales en el desarrollo de redes transfronterizas en torno a una frontera internacional.

El primer epígrafe presenta una revisión de la situación en África, seguido de un segundo epígrafe centrado en Asia y Asia oriental para, posteriormente, exponer la situación en Europa, América Latina y, por último, América del Norte. A pesar del legado colonial y las sucesivas disputas fronterizas, el capítulo se plantea si

en nuestra era de la globalización el aumento de los intercambios comerciales entre regiones está dando lugar a una mayor coordinación y cooperación transfronteriza, si bien tomando diferentes formas, desde la intensificación de las relaciones comerciales hasta la consiguiente institucionalización transfronteriza. No obstante, esas formas de coordinación y cooperación transfronterizas en diversas regiones del mundo pueden no ser el resultado de un mismo factor. A partir de un análisis comparativo de las relaciones que se dan a través de las fronteras, el capítulo argumenta que los factores regionales pueden determinar una variedad amplia de relaciones, que abarcarán desde la ausencia de estas hasta la presencia de niveles de coordinación y cooperación intensos de tipo comercial o gubernamental. Sin embargo, como se sugiere más adelante, en la mayoría de los casos el principal motor de las relaciones regionales transfronterizas, el comercio, no implica necesariamente un mayor activismo gubernamental. Del mismo modo, la institucionalización de la gobernanza transfronteriza no se traduce necesariamente en una mayor integración económica.

1. África

En la actualidad, un centenar de disputas fronterizas siguen sin resolverse a lo largo de unos 170.000 km de líneas fronterizas. En general hay muchas disputas sobre 182 diádas en total, 109 terrestres y 73 marítimas que dividen a 55 países, incluidos 16 que no tienen litoral. La resolución de la primera sesión ordinaria de la asamblea de jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana celebrada en El Cairo (República Árabe Unida) en 1964 (OAS, 2021) ya proponía, al continente en fase incipiente de descolonización, que los países africanos descolonizados debían aceptar los límites heredados del periodo colonial. Hoy en día, a pesar del ambicioso programa de la Unión Africana (UA) de 2007 (AUBP, 2020), la mayoría de los países africanos no han podido resolver las disputas en torno a sus fronteras mal delimitadas por razones de tipo territorial, posicional y funcional. De hecho, en 2020, solo se había demarcado alrededor del 35 % de todas las líneas fronterizas;

es decir, casi 110.000 km de límite no están debidamente señalizados en el terreno. En su obra *Law and Boundary Disputes in Africa*, Gbenga Oduntan (2015) evidencia de manera extensa que, antes de la colonización, las autoridades locales y regionales-imperiales del continente ya disponían de fronteras, muros y líneas de demarcación. Desgraciadamente, los colonos lo desconocían o lo ignoraban y son demasiados los Estados que siguen mostrando hoy en día escaso interés por la iniciativa de la UA de delimitar las líneas fronterizas en disputa, con las dificultades que conlleva para un continente de 6,1 millones de km². De hecho, a pesar de la convención de la Unión Africana de 2014 sobre Cooperación Transfronteriza que estableció la Agenda 2063 para un «continente integrado, políticamente unido que incluya una infraestructura integradora de clase mundial que atraviese el continente», el clima político actual, caracterizado por un nacionalismo creciente, una expansión demográfica significativa y tensiones medioambientales crecientes, contribuye a agravar dichas disputas (Agenda 2063, 2021). Evidentemente, el objetivo es buscar una mayor integración política y económica, en particular, para aumentar el comercio intraafricano total, definido como el promedio de las exportaciones e importaciones intraafricanas, más allá del 15,51 % actual (UNCTAD, 2020). De hecho, ese es el objetivo número 8 de la Agenda 2063 (Agenda 2063, 2021). Los porcentajes africanos, en términos comparativos, están muy lejos de los de América, Asia y Europa, que son, respectivamente, 53,98, 59,55 y 68,03 % (UNCTAD, 2020).

Obviamente, estos antecedentes crean un escenario desfavorable para el desarrollo de las regiones transfronterizas en todo el continente, pese a que las relaciones comerciales locales y regionales se desarrollan a través de las fronteras y de las minorías asentadas en ellas, por lo que la situación continental se presenta bastante compleja y tensa. Una visión general indicaría que hay muy pocas regiones transfronterizas bien establecidas en el continente. Sin embargo, un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2017) considera que un examen de la red de políticas públicas podría proporcionar cierta información sobre la cooperación transfronteriza en África occidental, o al menos sobre su potencial (OECD, 2017). A partir de las disparidades

económicas, sociales y políticas, el informe identifica las situaciones en las que estas actúan como un «obstáculo» o como una «fuente de sinergias» para la cooperación transfronteriza (OECD, 2017: 22). En este sentido, la OCDE sugiere que 1) existe un potencial de cooperación en la región del Sahel en particular, que 2) las peculiaridades locales son fundamentales para la cooperación transfronteriza y que 3) en algunas regiones los principales actores transfronterizos regionales son organizaciones locales y gubernamentales bien conectadas, por ejemplo, en torno al valle del río Senegal y la cuenca del lago Chad. Pero, al contrario de lo que podría parecer, la cooperación Liptako-Gourma se organiza a través de redes no gubernamentales. Por otro lado, 4) la conurbación Lagos-Cotonou, el Dendi, la región de Hausa, la frontera entre Togo y Burkina Faso y el triángulo Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso presentan un potencial mayor para los actores locales y regionales. En definitiva, el informe de la OCDE sugiere que los Estados africanos deberían integrar las otras políticas sectoriales con sus políticas transfronterizas (2017: 24).

En suma, otras iniciativas internacionales, como el Programa de Fronteras de la Unión Africana, han intentado aliviar los conflictos fronterizos en todo el continente africano, aunque con escaso éxito. Con todo, en África occidental hay un potencial transfronterizo importante y realizable en algunas regiones, y aunque el comercio y las minorías locales y regionales contribuyan a aumentar su potencial, tienen dificultades importantes debido a las políticas nacionalistas poscoloniales existentes.

2. Asia y Asia oriental: contrastando regiones económicas funcionales

En Asia y el sudeste asiático, las disputas fronterizas siguen siendo un gran desafío para la paz y la prosperidad económica en esta región del mundo, donde muchas disputas implican conflictos armados. Lamentablemente, las disputas territoriales, posicionales y funcionales, incluso por los recursos naturales, siguen alimentando la violencia en las zonas fronterizas. Los desplazamientos de minorías, además, son un gran impedimento para mejorar el comercio

y el desarrollo económico. Curiosamente, las regiones económicas transfronterizas de Hong Kong o Singapur son excepciones muy conocidas a nivel mundial. Por desgracia, la situación en Asia oriental es especialmente tensa con las disputas entre India y cada uno de sus cinco vecinos territoriales (Pakistán, China, Nepal, Bután, Bangladesh) (Avis, 2020; Brunet-Jailly, 2015). Posiblemente la más conocida en todo el mundo sea la disputa que mantienen India y Pakistán por Jammu y Cachemira, que no se ha resuelto desde 1947, cuando se produjo la partición. Además, el control y el acceso a los recursos han agravado esta situación: un buen ejemplo de ello es la construcción en Cachemira de la presa de Baglihar en el río Chenab por parte de India. Pakistán argumentó que el proyecto violaba el Tratado de Aguas del Indo de 1960. La cuestión se resolvió en 2010 tras un arbitraje de 2005-07. Aparte, la frontera entre Pakistán e India es ahora famosa por su zanja y sus vallas, y por la política de «disparar a matar» en el tramo sur. Entre mayo de 2019 y mayo de 2020, la consultora Indo-Pak Conflict Monitor registró 143 casos de violación del alto el fuego de la frontera por ambas partes (Indo-Pak Conflict Monitor, 2020). Para el Banco Mundial (BM), el conflicto supone para Pakistán e India una brecha de 35.000 millones para el comercio entre ambos países. En el conjunto del sur de Asia (ese antiguo mundo de la región de la Gran India), el BM estima que la pérdida económica de India en el comercio con sus vecinos es de 44.000 millones anuales (Kathuria, 2018: 1). India y Nepal también tuvieron que lidiar con la disputa de Madheshi cuando una comunidad transfronteriza decidió bloquear la frontera en 2015. Bangladesh e India también han tenido disputas a lo largo de su línea fronteriza de 4.096,7 km. De hecho, la porosidad de la frontera se ha convertido en una cuestión política en Nueva Delhi, lo que hace especialmente difícil la vida de las minorías de la zona fronteriza, donde parece que las regiones de frontera sean zonas «amortiguador» (*buffer zones*) militarizadas en las que los civiles no son bienvenidos (Tripathi, 2021). La línea fronteriza es conocida por el número de muertes y alambradas.

También son conocidas las disputas marítimas en el mar de la China Meridional, que son posiblemente unas de las más complejas de la región (Bukh, 2020). En particular, se trata de una zona donde

se encuentran muchos recursos naturales, como el petróleo y el gas, y que tiene una importancia estratégica para China, ya que una gran parte de sus rutas comerciales marítimas transitan por la zona. En ella participan China, Taiwán, Brunei, Filipinas, Vietnam, Indonesia y Malasia. Pero es interesante señalar que el comercio intrarregional panasiático asciende al 59 %, que contrasta bastante con el 30 % de América del Norte y el 68 % de Europa.

A pesar del contexto desfavorable, y en parte gracias a las notables relaciones comerciales intrarregionales, han surgido una serie de áreas de coordinación y cooperación transfronterizas que se constituyen como regiones económicas potentes. Wu (1998) subraya una serie de desarrollos transfronterizos interesantes en Asia y el sur de Asia: 1) en el noreste de China se encuentra la zona de desarrollo del río Tumen; 2) en el centro de China, la región de Hong Kong-Shenzhen; 3) en el sur destaca el desarrollo transfronterizo entre la provincia china de Guangxi y la provincia vietnamita de Quang Ninh, que se solapa a su vez con la subregión del Gran Mekong, y también 4) con la región transfronteriza de Singapur Johor-Riau, que une el sur de Johor en Malasia con la isla de Batam, en la provincia indonesia de Riau.

El programa de desarrollo del río Tumen fue en su origen una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 1993; Tsuji, 2004) que implica a China, Corea del Norte y Rusia con Corea del Sur y Japón mediante el desarrollo de grandes infraestructuras a lo largo de las rutas comerciales que conectan los abundantes recursos extractivos con los mercados internacionales. Desde su creación hace 25 años, dicho programa ha patrocinado inversiones en infraestructuras por valor de 30.000 millones de dólares estadounidenses. La región transfronteriza tiene unos 10.000 km² y conecta directamente la ciudad de Yanji, en China, con Chongjin, en Corea del Norte, y Vladivostok por mar a través del estuario de Tumen. Sin embargo, Chen (2005) es concluyente en su obra *As Borders Bend* cuando afirma que la región transfronteriza del río Tumen presenta un enorme potencial todavía sin explotar. Esta situación se debe en parte al escaso desarrollo de la autonomía de sus autoridades locales y regionales en Corea del Norte y Rusia. A pesar de la mejora de la conectividad y el aumento en el comercio

de los recursos naturales, la región no ha podido fomentar un nivel de sinergias suficiente.

Otra de esas grandes regiones transfronterizas que ha desarrollado plenamente su potencial es la subregión de la Gran China Meridional (*Great South China* o GSC, en inglés), que incluye las provincias chinas de Guangdong y Fujian, así como Hong Kong, Taiwán y Macao. En el centro de la relación entre China y Hong Kong se encuentra el comercio de mercancías, que alcanzó los 544.000 millones de dólares estadounidenses en 2019, es decir, el 50 % de todo el comercio de Hong Kong con el resto del mundo (Hong Kong, 2021). Taiwán, por su parte, alcanza los 103.000 millones de dólares estadounidenses en mercancías destinadas a China, lo que representa casi el 30 % de todas las exportaciones taiwanesas y el 20 % de todas las importaciones de Taiwán (Statista, 2021). Según Chen (2005), la región de GSC es una subregión transfronteriza prototipo debido a su solidez y su éxito a la hora de integrarse en las cadenas de producción de la industria de sus cinco socios principales: Guangdong, Fujian, Hong Kong, Taiwán y Macao. Hong Kong es el centro regional financiero, así como la sede de las principales inversiones de la región junto a Taiwán. Las manufacturas se concentran en Guangdong y Fujian, mientras que Macao y Shenzhen son los lugares donde las élites regionales gastan su dinero.

La subregión del Gran Mekong (*Greater Mekong Subregion* o GMS, en inglés) puede ser definida como un caso híbrido por su tamaño y complejidad. Agrupa a Camboya, la provincia china de Yunnan, Myanmar, la República Democrática Popular de Laos, Tailandia y Vietnam. Según Chen (2005), el comercio, tanto internacional como transfronterizo dentro de la región, es el principal factor regional transfronterizo. Actualmente, los flujos comerciales transfronterizos con la provincia china de Yunnan son especialmente importantes. Históricamente, el comercio a través de la región ha existido desde los tiempos de la «ruta de la seda meridional», cuando los comerciantes birmanos e indios intercambiaban «diamantes, jade, especias, algodón y marfil por seda de la provincia china de Sichuan y cobre, sal y hierbas del centro de China» (Chen, 2005: 188). En 2014, los 2,6 millones de km² de la región contaban con una población de 329 millones de personas y el comercio interior

creció de 5.000 millones de dólares estadounidenses en 1992 a 444.000 millones en 2015. Sus exportaciones totales de mercancías habían alcanzado los 406.000 millones de dólares estadounidenses en 2014 y el PIB ascendía a 3,1 billones. Mientras tanto, se había beneficiado de 6.500 millones de dólares estadounidenses en inversiones del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) (GMS, 2016). La GMS estableció una secretaría en 1992 y, con la ayuda del BASD, sus seis países miembros iniciaron un programa regional de coordinación económica con proyectos de cooperación en agricultura, energía, medio ambiente, salud y desarrollo humano, tecnología, turismo, transporte y desarrollo urbano (GMS, 2016). La secretaría, formada por representantes de cada país, se encarga de la coordinación y el lanzamiento de programas de cooperación gracias a inversiones del BASD. Además, cada año se celebra una conferencia ministerial. Cada tres años se celebra, por lo general, una cumbre de líderes distinta (cumbre de presidentes). Sin embargo, esta coordinación de los Gobiernos centrales también se beneficia de las iniciativas transfronterizas locales y regionales y de los vínculos étnicos fronterizos. De hecho, para Chen, «los lazos étnicos constituyen una fuerza ascendente (*bottom-up*) en la cooperación económica, independientemente de la influencia institucional descendente (*top-down*) u horizontal» (2005: 201).

En este contexto, Vietnam y China han ampliado de manera continuada su comercio transfronterizo desde 1991. En 1992 acordaron establecer 21 puntos de comercio, a lo que le siguieron en 1998 las «zonas económicas a través de la frontera». Y, desde 2002, el 100 % de los ingresos públicos se destinan al desarrollo de infraestructuras locales o regionales. Estos acuerdos impulsaron la rápida expansión del comercio, que pasó de 41 millones de dólares estadounidenses en 1996 a 230 millones en 2002. En 2020, el periódico *The Voice of Vietnam* indicó que el comercio entre Vietnam y China había alcanzado los 192.200 millones de dólares estadounidenses (Sung-soo, 2020). Al sur de estas regiones, en Malasia, la primera estrategia de Singapur consistió en invertir en tecnologías de la información y la comunicación para sus propias industrias locales, al tiempo que se expandía masivamente hacia el sur de Johor y la isla de Batam. Se trataba de una estrategia de maximización espacial de

los recursos: externalizar las industrias intensivas en mano de obra a zonas de bajo coste en la región, al tiempo que se mejoraba su centro industrial (Grundy-Warr, Peachey y Perry, 1999; Revilla Diez, Breul y Moneke, 2019). En la actualidad, la región de Singapur, también llamada SIJORI, es mundialmente conocida por su posición de liderazgo en el mercado de las industrias del petróleo y del gas. También es una ciudad-Estado líder en actividades de alto valor añadido, como la investigación, el desarrollo y la comercialización.

Las regiones transfronterizas de Asia y el sur de Asia han florecido a pesar de los graves y continuos conflictos fronterizos. Se han establecido relaciones funcionales para mejorar las cadenas de producción en las subregiones de Singapur, Hong Kong-Shenzhen y el Gran Mekong. Curiosamente, Vietnam y China fueron los primeros en resolver su disputa sobre la línea fronteriza territorial. En 1992, alcanzaron un acuerdo sobre las líneas de 1887 y 1895, al tiempo que trabajaban en la mejora de sus relaciones comerciales. La línea fronteriza se acordó por completo en 1999 y la demarcación se completó en 2008, mientras que también dividieron por la mitad una zona en disputa de 227 km², de los cuales 114 correspondieron a China y 113 a Vietnam. Es significativo que en la mayoría de esas regiones haya autoridades de coordinación muy laxas que permitan debatir a alto nivel. Con todo, es igualmente importante que las autoridades locales y regionales transfronterizas desempeñen un papel fundamental en su desarrollo. La región del estuario del Tumen es un claro contraejemplo de tales éxitos.

3. Europa: ¿modelos de regiones fronterizas y/o excepciones?

En Europa, las disputas fronterizas han sido a menudo motivo de guerra. Ejemplos conocidos son la guerra de Schleswig-Holstein de 1864 entre Dinamarca y Alemania, disputa que se apaciguó gracias al referéndum del 14 de marzo de 1920. La disputa de Alsacia es otro ejemplo: comenzó durante la guerra de 1870 y se resolvió en 1919, en 1940 se reanudó y volvió a Francia en 1945. La base de datos *Correlate of Wars Directed Dyadic Interstate War* registró

609 guerras en la Europa continental durante el siglo XX, y aunque ha habido guerras en Europa durante el siglo XXI, la Unión Europea ha contribuido a que el continente sea una zona ampliamente pacificada. Concebida originalmente como un proceso de construcción de paz, las Comunidades Europeas, ahora Unión Europea (UE), desde sus comienzos han tenido la ambición de reducir las disputas fronterizas territoriales, posicionales y funcionales. Sin embargo, las políticas comunitarias nunca han resuelto directamente los conflictos fronterizos y son conocidas por haber tenido repercusiones dispares en las zonas fronterizas. En *The European Union and Border Conflicts*, Thomas Diez, Mathias Albert y Stephan Stetter (2008) sostienen que, en general, las iniciativas de la UE han sido desiguales debido a que las políticas de integración no siempre se traducen en una mayor seguridad para las zonas fronterizas en disputa. Estas tendencias son coherentes con las tensiones vividas recientemente en la isla de Irlanda en relación con el Brexit, y en el mar Egeo entre Grecia y Turquía. Lo que está claro es que la institucionalización de relaciones transfronterizas no es una garantía de seguridad. Sin embargo, Diez, Albert y Stetter también señalan su impacto positivo, el poder de mediación de las instituciones y las políticas de la UE en cuestiones fronterizas, que, claramente, establecen un contexto diferente que fomenta en gran medida la coordinación, la cooperación y la colaboración transfronterizas, abarcando tanto las fronteras internas como las externas de los Estados miembros. También se supone que está contribuyendo una economía paneuropea integradora: por ejemplo, entre 2002 y 2020 la proporción del comercio de todos los Estados miembros se expandió entre el 50 y el 75 %, con pocas excepciones (Chipre, Malta e Irlanda con el 34, 41 y 49 %, respectivamente) (Eurostat, 2020). De hecho, Eurostat tuiteó: «El comercio entre los países de la UE como porcentaje del comercio total de bienes osciló entre poco más del 34 % para Chipre hasta el 80 % para Chequia y Luxemburgo en 2020». El promedio de la Unión Europea es del 68 % (UNCTAD, 2020). En resumen, en la Unión Europea, las políticas de integración han contribuido de alguna manera a mantener las zonas fronterizas pacíficas y han conducido a una integración económica mucho mayor en los Estados miembros de la UE, pero esto

no explica del todo por qué la cooperación transfronteriza en la UE es actualmente un ejemplo mundial.

En sus primeros años, el proyecto de las Comunidades Europeas trató en todo momento de desarrollar un mercado común y proteger y modernizar la agricultura en toda la Comunidad. Sin embargo, a partir de finales de los años setenta se produjo una bifurcación en las políticas de la competencia hacia nuevas políticas que abordaban las preocupaciones en materia de política territorial y, concretamente, de desarrollo regional, es decir, para regular la competencia regional dentro de la Comunidad.

En efecto, el Tratado de Roma de 1957, en su artículo 2, establece que el Mercado Común debe conducir al «desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad»; el artículo 3 describe una serie de instrumentos importantes de política pública: la eliminación de los derechos de aduana, la política agrícola común, la política de competencia, el Fondo Social Europeo y el Banco Europeo de Inversiones (EU, 1957).

Así, la Comunidad Europea encontró su camino en el desarrollo económico regional en virtud de estos artículos del Tratado de Roma y, sobre todo, porque el propio tratado intenta limitar la competencia entre las distintas regiones de las entonces Comunidades Europeas (Vives, 2009). Dicha política se materializó con la definición de cuándo y cómo se permitían las ayudas de los Estados miembros, y subrayaba la necesidad de aplicar la cohesión económica y social en toda la Comunidad. De hecho, los artículos 92 y 93 del Tratado de Roma se ocupaban especialmente de limitar las ayudas financieras de los Estados, es decir, «la atracción de inversiones privadas a un lugar determinado mediante el uso de subvenciones públicas» (EP, 1991). La razón es que las ayudas regionales o estatales que adoptan la forma de incentivos financieros dirigidos a los inversores del sector privado podrían distorsionar la competencia entre las regiones europeas. El objetivo final era entonces limitar las subvenciones para evitar que las regiones más ricas atrajeran a los inversores en proporción a su riqueza. En definitiva, se trataba de evitar las distorsiones derivadas de la competencia en el mercado único. Aunque la Comisión no tardó en darse cuenta de que sería imposible igualar las condiciones entre territorios, en su momento estudió las ayudas

de todos los Estados miembros, elaboró normas de competencia y comenzó a aplicarlas en la década de los ochenta. En un principio, las regiones clasificadas por políticas y sus sucesivas reformas se centraron en áreas específicas de inversión, como la calidad de la Administración pública, las infraestructuras, las comunicaciones o la energía. Posteriormente, en 1988, la Comisión Europea propuso reformar los fondos estructurales para desvincular aún más los planes de financiación de la UE de las contribuciones anuales de cada uno de los Estados miembros y centrarse en nuevas prioridades generales y geográficas. La Comisión sugirió la creación de iniciativas políticas comunitarias (IPC) que financiarían exclusivamente medidas de interés particular para la Comunidad en general, y no para Estados miembros en particular. Las IPC más importantes fueron los programas interregionales, o Interreg, que a partir de agosto de 1990 se dirigieron a las zonas fronterizas internas de la Comunidad. Su objetivo original fue dirigirse a las regiones que habían vivido de espaldas, y que estaban aisladas por ser periféricas en sus economías nacionales. En algunos casos, estas regiones también habían sufrido un bajo nivel de inversiones en infraestructuras por ser consideradas regiones militares y zonas de amortiguación entre Estados. En la década de los noventa se ampliaron estas iniciativas con la aparición de casi 70 regiones transfronterizas, eurorregiones o *euregios*. Algunas eran anteriores a las iniciativas europeas: por ejemplo, la eurorregión Trans-Manche había sido iniciada por Nord Pas de Calais y Kent a mediados de la década de 1980, y proyectos transfronterizos anteriores habían surgido a finales de la década de 1950 a través de las fronteras de los Países Bajos y Alemania en Enschede y Gronau (EUREGIO), y en 1964 en Oresund, que unía la gran región de Copenhague con Malmö en Suecia. Como señaló Perkmann en 2003, la cooperación transfronteriza puede definirse como «una colaboración más o menos institucionalizada entre autoridades subnacionales contiguas a través de las fronteras nacionales» (Perkmann, 2003: 156). De hecho, no son el resultado de intensas relaciones comerciales, sino de relaciones de política de bajo nivel en torno a autoridades subnacionales, organizaciones sin ánimo de lucro y del sector privado en «acuerdos de coordinación» «cuasi legales» y centrados en la «resolución de problemas» (Perkmann,

2003: 157). El éxito de estas iniciativas transfronterizas también se beneficia en gran medida de los programas europeos que, según Perkmann, sostienen a las comunidades más pequeñas y ayudan a institucionalizar a las más ambiciosas. En la actualidad, la Asociación de Regiones Transfronterizas (AEBR, 2020), creada en 1970, sigue desempeñando un papel importante como voz institucional de las regiones fronterizas ante las instituciones de la UE. En 2021, el Comité Europeo de las Regiones (ECR, 2021) elaboró un informe a partir de una *Consulta pública sobre el futuro de la cooperación transfronteriza* en la que participaron 165 entidades. Los resultados del informe subrayan la necesidad de mejorar la coordinación tributaria a través de las fronteras, así como la conectividad y las infraestructuras, las competencias en materia de ordenación del territorio y la estrategia de desarrollo económico, en particular en el sector del turismo. Las recomendaciones también señalan la necesidad de enseñar todas las lenguas de las regiones fronterizas y de proteger el acceso a la asistencia sanitaria transfronteriza.

En definitiva, en los últimos cincuenta años las regiones transfronterizas han prosperado en toda Europa, y en particular en las comunidades europeas, así como en la actual Unión Europea. Se trata de asociaciones institucionalizadas entre entidades locales públicas, privadas y sin ánimo de lucro que se encuentran a uno y otro lado de la frontera. Los programas de la UE han potenciado estos mecanismos de redistribución territorial y han fomentado su éxito. Asimismo, las auditorías y los informes han demostrado que las regiones transfronterizas periféricas son zonas de crecimiento y que su carácter periférico exige que sigan desarrollándose, especialmente en el ámbito de la infraestructura y de la educación. En resumen, las regiones fronterizas institucionalizadas están probablemente en alza y parecen tener futuro en cuanto que instrumentos de política pública dedicados a potenciar su desarrollo, la equiparación entre regiones y la democracia en la Unión Europea.

4. América Latina: cooperación funcional limitada

Las regiones fronterizas de América Latina no siempre son bien recibidas por las autoridades del Estado central. De hecho, la historia del colonialismo y en particular de la mala delimitación de las líneas fronterizas influye en las relaciones transfronterizas. Además, las actividades transfronterizas de las poblaciones indígenas todavía se perciben como un impedimento para la consolidación de los Estados latinoamericanos. Asimismo, la situación en Colombia demuestra que las dificultades internas hacen que las regiones transfronterizas y la movilidad de la población sean fenómenos no deseados por los Estados centrales.

Esto se debe en parte a que América Latina entró muy pronto a formar parte de la historia de la colonización y que las líneas fronterizas de la mayoría de los Estados recogidas en los tratados establecen mal su ubicación exacta sobre el terreno. De hecho, el fenómeno es similar a lo que se experimenta en el África subsahariana. La frontera existe como parte de un tratado, pero no está claramente demarcada ni por escrito ni sobre el terreno, lo que da lugar a multitud de situaciones frustrantes, así como a oportunidades interesantes en las que la frontera opera como centro de los intercambios sociales y económicos, lo que dificulta todavía más el seguimiento de la línea fronteriza sobre el terreno.

Históricamente, las disputas fronterizas han sido frecuentes y las respuestas militares parecen ser, en muchos casos, la reacción natural de América Latina. Por ejemplo, desde la Segunda Guerra Mundial, ha habido problemas entre El Salvador y Honduras (1969), Argentina-Chile (1978), Colombia y Venezuela (1987), Perú y Ecuador (1995) y Nicaragua-Honduras (2000). Además, ha habido dos casos de irredentismo: Guyana (1966) y Belice (1981). Las fronteras son un asunto sensible también en relación a la presencia de antiguas potencias coloniales como Estados Unidos y el Reino Unido, ya sea por su participación en movimientos separatistas (Uruguay, 1828; Panamá, 1903) y/o por haberse quedado, por ejemplo, en Guantánamo o en las islas Malvinas, o más recientemente por la defensa de un territorio como fue el caso entre Argentina y Gran Bretaña en 1982. Las disputas posicionales han sido una de las razones

principales, pero en casos específicos todavía controvertidos –por ejemplo, la Patagonia–, donde nunca se establecieron colonias, la cuestión es la aplicación del principio legal *uti possidetis*, cuya prueba es el control administrativo efectivo de la frontera (Brunet-Jailly, 2015). Este principio sigue siendo cuestionado, ya que la presencia administrativa en estas regiones fronterizas en el momento de la independencia no está avalada por los registros históricos, es decir, se trataría de regiones extremadamente extensas que nunca fueron colonizadas antes del final del periodo colonial. De hecho, el tamaño total de la Unión Europea cabe en la mitad de Brasil, pero hay más kilómetros de líneas fronterizas en la UE que en toda América Latina. Curiosamente, los Estados latinoamericanos también han tenido mucho éxito a la hora de mediar eficazmente en este tipo de disputas: por ejemplo, la mediación tanto del Grupo de Río como de la Organización de Estados Americanos en las disputas entre Ecuador y Colombia (2008) apuntan a una capacidad colectiva para resolver disputas a nivel regional. Las disputas en las zonas fronterizas siguen existiendo hasta hoy, pero están localizadas y son el resultado de las migraciones y las actividades delictivas de la población. La movilidad y los desplazamientos de personas siguen siendo el factor más importante de inestabilidad en las regiones fronterizas, aunque ya no se trata de disputas posicionales. El caso de Colombia y las tensiones con sus vecinos ilustran esta dificultad. En este sentido, los Estados latinoamericanos luchan por controlar el tráfico ilegal, la criminalidad y la movilidad de la población a través de sus fronteras.

En este punto, se percibe un contexto general de proximidad y cultura común que eclipsa la mayoría de las relaciones transfronterizas. Sin embargo, también es en un contexto de fronteras históricamente tensionadas que siguen siendo áreas multiculturales, económicas y políticas de contestación del sistema estatal «moderno», donde las regiones transfronterizas, cuando se encuentran en la periferia de los Estados, también están a la vanguardia de las fuerzas del mercado global. Aunque existen tratados panlatinoamericanos de coordinación, no son tan antiguos como los de Europa. Las instituciones del Mercado Común del Sur (Mercosur) nacieron en 1985 con la Declaración de Iguazú, a modo de ampliación

de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960), para convertirse en una unión aduanera en 1995, aunque solo en 2009 ha empezado a contemplar las regiones transfronterizas como una posibilidad real de actuación. En 2019, el comercio intralatinoamericano y caribeño, excluyendo México, se sitúa en el 14,56 %, que es comparable al de África (15,51 %), pero está muy por debajo del de Europa o América del Norte (incluyendo México), que asciende respectivamente al 68,03 y 30,10 %, o del de Asia, que alcanza el 59,55 % (CEPAL, 2021; UNCTAD, 2020).

Además, la mayoría de los Estados latinoamericanos están centralizados política y económicamente, lo que limita los poderes políticos y económicos de sus regiones. En otras palabras, las regiones, las provincias y las comarcas o departamentos dependen del centro para obtener recursos políticos, financieros y de planificación, lo que supone un límite importante para las fuerzas descentralizadoras de desarrollo y expansión del mercado más allá de los límites territoriales de los Estados. Dilla, Cabezas y Figueroa (2020) constatan la existencia de estudios específicos sobre regiones transfronterizas, por ejemplo, sobre la frontera colombo-venezolana (Valero, 2008, 2009), sobre las regiones fronterizas de Brasil (Retis Group, 2005), sobre Haití y la República Dominicana, sobre Perú y Chile (Dilla, 2016; Dilla y Álvarez, 2018), sobre la frontera peruano-ecuatoriana (Dammert y Bensus, 2017) y sobre las fronteras amazónicas (Zárate Botía, Aponte Motta y Victorino Ramírez, 2017; Mundo Amazónico, 2017). No obstante, Dilla también señala la ausencia de una visión geopolítica sistemática en torno a estas regiones transfronterizas y constata la articulación singular que se da en tales regiones entre la territorialidad de los Estados latinoamericanos y las fuerzas globalizadoras, en un contexto en el que las fuerzas del mercado y/o las culturas locales desempeñan roles preponderantes, mientras que las instituciones del Mercosur o de cualquier Estado no ocupan un lugar relevante en la coordinación institucional multinivel. Una posible excepción se encuentra en los trabajos realizados en Brasil por la Universidad Federal de Río de Janeiro en colaboración con el Ministerio de Integración Nacional de Brasil / Grupo Retis. De hecho, en 2005 Retis encargó un estudio exhaustivo de la situación a lo largo de

la línea fronteriza brasileña, lo que supuso un primer intento de coordinar los conocimientos.

Sin embargo, para Dilla, Cabezas y Figueroa (2020), las zonas fronterizas de América Latina ofrecen cuatro tipos de regiones transfronterizas: 1) las consuetudinarias, 2) las autónomas (*self-contained*), 3) las regiones corredor y 4) las globalizadas. La dimensión central de la región consuetudinaria es su cultura y costumbres inmemoriales, que entran en conflicto con las fuerzas nacionalizadoras y globalizadoras: los mapuches (Argentina-Chile) o los aymaras (Bolivia, Chile, Perú) son casos típicos. De hecho, estas vastas regiones son las nuevas fronteras de la globalización que resisten.

Las regiones autónomas son más pequeñas y adyacentes a lo largo de las líneas fronterizas. Las ciudades de Chuy y Chui que se extienden a lo largo de la frontera entre Brasil y Uruguay, o Ciudad Hidalgo y Tecun Uman en la frontera entre Guatemala y México, son ejemplos de ello. Dilla y Álvarez (2018) documentan, por ejemplo, que entre Tacna y Arica, una región urbana de unos 500.000 habitantes que abarca la línea fronteriza entre Chile y Perú, tienen lugar 6,5 millones de cruces fronterizos al año. Las regiones fronterizas autónomas muestran niveles altos de interdependencia económica a lo largo de estas regiones urbanas relativamente pequeñas que salvan una línea fronteriza internacional. Se trata de espacios de producción en los que la línea fronteriza desempeña un papel importante como recurso económico (Sohn, 2014, 2018). Para Dilla, el caso arquetípico de región corredor es el paso fronterizo de Libertadores en Chile, donde unos 600.000 vehículos y 2,6 millones de personas o 4,5 millones de toneladas de carga cruzan cada año la frontera argentino-chilena en la costa del Pacífico. Se trata de regiones corredor para el transporte y que tienden un puente entre los mercados locales, regionales y globales (Benedetti, 2015). La frontera entre México y Estados Unidos es para Dilla el mejor ejemplo de región globalizada. Otras regiones de este tipo se encuentran entre Paraguay (departamento de Alto Paraná) y Brasil (estados de Matto Grosso do Sur y Paraná).

En resumen, en América Latina los flujos comerciales y la cultura experimentan un tira y afloja en la formación y expansión de las regiones transfronterizas. Los controles fronterizos de los Estados luchan con la movilidad humana, los flujos económicos y la creación

de riqueza. Debido a que la territorialidad de los Estados, de carácter nacionalista, se encuentra en pugna con las culturas ancestrales, y estas se manifiestan especialmente en los espacios fronterizos que aún no han sido colonizados por las fuerzas globalizadoras en todo el continente. Sin embargo, las regiones globalizadas y las regiones corredor, también existen como puertos de entrada a la economía global.

5. América del Norte: cooperación funcional

Todavía existen disputas fronterizas en Norteamérica que no se han resuelto desde la resolución de las disputas fronterizas en Alaska en 1898: la frontera de Alaska, el mar de Beaufort, la entrada de Dixon, la isla de Machias y North Rock y el canal de Portland son algunos ejemplos (Brunet-Jailly, 2015). Como resultado de la compra de Alaska, Estados Unidos heredó una zona mal delimitada de la región del Pacífico Norte. En ese momento, el Reino Unido y los Estados Unidos establecieron la Comisión Internacional de Fronteras en 1925 con el mandato de realizar un levantamiento topográfico, cartografiar y mantener una vista despejada de tres metros a ambos lados de la línea fronteriza, así como monumentos y boyas. En otras palabras, durante casi 125 años no ha habido ninguna disputa fronteriza entre Canadá y Estados Unidos, y al observar los detalles de las diferencias no resueltas, ninguno de los dos países las considera prioritarias.

De hecho, en Norteamérica el intenso comercio a través de las fronteras, originalmente a través de las regiones de los Grandes Lagos, ha conducido al desarrollo de una forma de interdependencia económica a lo largo de una vasta región que concentra casi el 50 % de todo el comercio entre Canadá y Estados Unidos: la región de los Grandes Lagos. En la actualidad, constituye una de las regiones fronterizas más integradas económicamente del mundo. De hecho, según el trabajo realizado por el economista de Harvard Jeffrey Frankel (2000), la integración económica de referencia es una relación entre el total de las exportaciones mundiales y el total de las exportaciones a un destino específico, por lo que la integración

económica total daría como resultado una puntuación de 1, pues no hay más comercio entre dos localidades a través de una frontera internacional que pueda aumentar la integración económica. En nuestro caso, resulta sorprendente comprobar que Canadá y Estados Unidos, en su conjunto, obtienen una puntuación de 2,06, y que Ontario y Michigan, en particular, obtienen una puntuación de 1,3, mientras que la Columbia Británica y Washington obtienen una puntuación de 2,2. En otras palabras, Ontario y Michigan están casi completamente integrados y forman parte de la misma economía, mientras que Canadá y Estados Unidos –y, en particular, la Columbia Británica y Washington– muestran un nivel muy alto de interdependencia y solo necesitarían duplicar la cantidad total de comercio para poder hablar propiamente de una economía totalmente integrada. El altísimo nivel de integración económica mostrado en una región fronteriza está relacionado con las observaciones recogidas en la obra de Kenishi Ohmae (1995) *The End of the Nation State: the rise of regional economies*, en la que presenta una idea que ha sido, a su vez, investigada ampliamente por Xiangming Chen (2005) en *As Borders Bend*. Estos autores sugieren que, en varias subregiones de los mares de China, las economías locales han dado lugar a regiones económicas que se extienden a lo largo de las fronteras nacionales. Para Chen, estas regiones económicas se están expandiendo a través de los mares gracias a intensos flujos económicos que dependen de sistemas de transporte punteros. Sin embargo, estas regiones económicas no se sostienen únicamente por sus intensas redes de bienes y servicios, que en los grandes lagos serán las vías navegables, los ferrocarriles, las autopistas y la expansión urbana. También son el resultado de las interacciones funcionales y de organización en red constituidas por otras tantas organizaciones de presión dirigidas a influir en los gestores del sector público y privado, responsables políticos y legisladores que trabajan juntos para facilitar el comercio en esas grandes regiones. En lo que respecta a Ontario y Michigan, el economista Thomas Couchene (1998) ya sugería en su obra *From Heartland to North American Region-State* que la proximidad geográfica y económica muestra solamente la mitad del cuadro, en la medida en que los valores culturales y sociales también influyen en la articulación de las regiones. Históricamente, una

organización funcional y especializada organizaba estas relaciones, como en el caso de la Comisión Internacional de los Grandes Lagos (IJC, por sus siglas en inglés), que desde 1907 se ha ocupado de la calidad y conservación del agua. Y desde entonces se han creado muchas otras organizaciones de este tipo: la Comisión de los Grandes Lagos, la Comisión de Pesca de los Grandes Lagos, las Asociaciones Internacionales de Alcaldes de los Grandes Lagos y del Río San Lorenzo, la Iniciativa de las Ciudades de los Grandes Lagos, los Gobernadores de los Grandes Lagos o la Asociación de Empresas de los Estados Unidos y Canadá (CUSBA, por sus siglas en inglés). Esto es, a lo largo de las últimas décadas han ido surgiendo asociaciones medioambientales, cívicas y empresariales para abordar cuestiones de coordinación y cooperación en la extensa región de los Grandes Lagos (Abgral, 2005). Esta asociación funcional centrada en el comercio se ha ampliado para incluir cuestiones y organizaciones relacionadas con la seguridad. Asimismo, la relación entre Canadá y Estados Unidos incluye equipos integrados de control de fronteras como parte de los esfuerzos de ambos Gobiernos federales para coordinar y cooperar en las políticas destinadas a limitar el tráfico ilegal transfronterizo (Brunet-Jailly, 2004; IBET, 2021). En la actualidad, la construcción del puente Gordie Howe es también una manifestación de la necesidad permanente de infraestructuras modernas para servir a la región (Sutcliffe, 2008, 2014; Nelles, 2011; Nelles y Sutcliffe, 2013).

De hecho, una de las características de la gobernanza transfronteriza de esta región económica es la multiplicidad de redes que se ocupan de cuestiones transfronterizas. El argumento de fondo es que el libre comercio y, en particular, los actores que lo practican no necesitan la ayuda de una organización multifuncional para tener éxito en el desarrollo de agendas políticas y su implementación para facilitar el comercio. El predominio de las industrias automovilísticas en los terrenos suburbanos, a caballo entre los lagos Hurón, Erie y Ontario, puede ser una explicación. Ello proporciona un cruce extremadamente denso y continuo de la frontera a través de un número limitado de puertas fronterizas: tres a cada lado del lago Erie. De hecho, hoy en día, las mercancías a granel siguen transitando gracias a las vías navegables, pero el resto del comercio depende en

gran medida de los camiones. Por ejemplo, en Windsor las industrias automovilísticas emplean a unas 10.000 personas y el mayor empleador actual es Chrysler, que requiere, debido a la producción «justo a tiempo» (*just-in-time*), que se envíen unos 1.300 componentes diarios. Estos trabajos señalan la especificidad de esta región económica, que ha sido identificada por Bill Anderson (2015) como un lugar de coproducción binacional de automóviles. De hecho, el cruce de la línea fronteriza forma parte del proceso de producción «justo a tiempo». Se espera que el nuevo puente Gordie Howe reduzca los tiempos de cruce de la frontera y, en consecuencia, disminuya el tiempo de espera y los costes de cruce, y que mejore así la cadena de producción.

Curiosamente, al otro lado del continente norteamericano, en la costa del Pacífico, en la región más amplia del noroeste del Pacífico, Cascadia, entre Vancouver y Seattle, ha surgido otra forma regional transfronteriza también a partir de un intenso comercio e interacciones económicas. Aunque estuvo más bien cerrada al comercio hasta el cambio de siglo, la región de Cascadia ha visto surgir muchas manufacturas industriales a partir de la exportación internacional de madera de Vancouver y Seattle. También es la cuna de la industria aeroespacial norteamericana como Boeing y de las industrias de *software* como Microsoft. Ya en los años noventa, Don Alper (2004) y Susan Clarke (2000) habían identificado la aparición de un sentido de identidad específico basado en el propio ecosistema de Cascadia. Y lo que resulta interesante es el progresivo surgimiento de multitud de organizaciones funcionales en esta vasta región enclavada entre las Montañas Rocosas y el océano Pacífico. Por ejemplo, Abgral (2005), Brunet-Jailly (2008, 2012) o Storer, Davidson y Trautman (2015) han documentado un gran número de organizaciones: la Cascadian Task Force, el Main Street Cascadia, el Cascadian Economía Council, el British Columbia-Washington Council y el Pacific Corridor Enterprise Council Cascadia Project. En la actualidad, todas esas organizaciones forman parte de las redes territoriales e institucionales de cooperación, en las que se inician gran parte de las políticas de Cascadia. De todas ellas, la más influyente, con diferencia, es la Pacific Northwest Economic Region (PNWER), una organización público-privada que reúne en 22 comités a

decenas de legisladores estatales y provinciales de Estados Unidos y Canadá y a representantes del sector privado para debatir cuestiones fronterizas.

En definitiva, en América del Norte, una larga historia de comercio y cadenas de producción justo a tiempo ha soslayado la línea fronteriza durante casi un siglo. Posiblemente, debido a la existencia de una lengua común, las distintas culturas no han evolucionado hacia una política nacionalista que dificulte la integración de las economías regionales transfronterizas. Sin embargo, cabe destacar que las relaciones comerciales no han desencadenado un gran crecimiento de las organizaciones internacionales binacionales transfronterizas, sino una multitud de grupos funcionales que trabajan para paliar el efecto impositivo de la línea fronteriza y las políticas de frontera.

Conclusión

Hay algunos hallazgos, posiblemente contrarios a la intuición, que surgen de esta visión panorámica de las relaciones transfronterizas en cinco grandes regiones del mundo:

El primero es que las disputas transfronterizas, que a menudo son el resultado de antiguas líneas fronterizas coloniales pasadas inadecuadas o mal delimitadas, continúan afectando a las relaciones internacionales de los Estados contiguos. Es notablemente interesante observar que tanto en África como en América Latina, continentes que sufren una integración económica relativamente baja, las relaciones fronterizas son una parte importante de las relaciones estatales intracontinentales. De hecho, hoy las relaciones fronterizas son parte de discusiones diplomáticas tanto en la Unión Africana como en el Mercosur. En el sur de Asia, y en particular alrededor de la India, las regiones fronterizas se asemejan a las zonas neutrales (*buffer zones*) europeas de las décadas de 1920 y 1930. Son zonas militarizadas donde la vida civil es un problema estatal continuo y donde las minorías de las zonas fronterizas están continuamente oprimidas. A diferencia de la mayoría de los asuntos militares, esas zonas de amortiguamiento son muy costosas para los Estados de la

región, pero también tienen un impacto masivo en las relaciones comerciales. En Asia, donde también persisten las disputas fronterizas, las relaciones comerciales han contribuido notablemente a resolver las disputas y parecen seguir siendo un motor de las relaciones transfronterizas pacíficas entre China y sus numerosos vecinos. Aunque, claramente, no todas las disputas marítimas se han resuelto en Asia debido al comercio. Sin embargo, las disputas sobre fronteras terrestres con varios vecinos inmediatos de China se han resuelto, junto al aumento de las relaciones comerciales exitosas.

El segundo es que las regiones del mundo que están más integradas económicamente son también las que tienen más riqueza y tienen más relaciones transfronterizas. Es difícil inferir que el aumento de la integración económica proporciona un entorno positivo para las relaciones transfronterizas, pero hay muchos datos para ponderar, y los trabajos de Kenishi Ohmae (1995) y Xiangming Chen (2005) apuntan a tal conclusión: las relaciones comerciales conducen a regiones transfronterizas. Este es también un argumento que se encuentra en todos los trabajos de Haroldo Dilla sobre las regiones transfronterizas de América Latina. Sin embargo, en mis trabajos anteriores, al comparar las relaciones transfronterizas de Europa y América del Norte, no pude concluir que el comercio intenso condujera al surgimiento de *formas institucionalizadas* de regiones transfronterizas. De hecho, sugerí que varias formas de regiones transfronterizas surgieron de tales relaciones: algunas fueron principalmente institucionalizadas, en Europa, por ejemplo, pero otras eran redes mucho más flexibles o regulatorias en sus formas en América del Norte (Brunet-Jailly, 2005, 2012). Hoy –en el momento de publicarse este trabajo– me atrevo a sugerir que, en general, cuando el comercio domina la formación de una región transfronteriza, la institucionalización no es necesariamente el siguiente paso. Pero *a)* la secretaría de coordinación de la subregión del Gran Mekong (GMS) es un tipo interesante de coordinación y cooperación similar a la de un gobierno; mientras que, por otra parte, *b)* los programas transfronterizos de la Unión Europea que se centran en programas regionales e interregionales transfronterizos, en comparación con el resto del mundo, parecen excepcionalmente institucionalizados. La existencia y expansión de las eurorregiones,

las euregios, se debe a las amplias políticas y esquemas de financiación supranacionales de la Unión Europea. Además, parece que hay suficientes evidencias de que las relaciones comerciales transfronterizas no se traducen necesariamente en un aumento del gobierno o la gobernanza transfronteriza. En resumen, este panorama global confirma que la existencia de tales mecanismos de coordinación siempre contribuye a incrementar el comercio y desarrollar la región económica transfronteriza.

En *tercer* lugar, como se muestra en Asia, Europa y América Latina, las redes o instituciones de coordinación transfronteriza no funcionan si en su construcción no tienen un papel fundamental las autoridades locales y regionales; los Gobiernos locales y las organizaciones del sector privado son indispensables para su éxito. De hecho, la situación inversa también es interesante, como se muestra en la región del estuario de Tumen, donde las inversiones masivas en infraestructura de conectividad, el liderazgo del Banco Mundial y la participación del Gobierno central y las agencias que coordinan las actividades no tuvieron éxito debido a la falta de participación de las autoridades locales y regionales. Las evidencias discutidas a lo largo del documento, en particular en las secciones de Asia, Europa y América Latina, apuntan a este papel indispensable de las autoridades y empresas locales y regionales transfronterizas en el mantenimiento de las relaciones comerciales transfronterizas. El caso de Vietnam-China, en el que las autoridades locales y regionales realizan inversiones en infraestructura que atraviesa las fronteras locales, es ejemplar.

En resumen, en todo el mundo, cuando el comercio es el principal motor de la coordinación y la cooperación transfronterizas, las relaciones comerciales suelen tener éxito si se establece alguna forma de coordinación permanente, y si las autoridades locales y regionales y las organizaciones del sector privado participan y colaboran en ella abarcando las zonas fronterizas para facilitar esas relaciones comerciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABGRALL, Jean-François (2005): *A Survey of Major Cross-Border Organization Between Canada and the United States*, Ottawa, Canadá, Policy Research Initiative.
- AEBR (ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS) (2020): *Cross-border Cooperation in Latin America, Contribution to the regional integration process*, Association of European Border Regions Reference 2009.ce.16.oAT.118, en línea: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/international/pdf/final_report_cbc_la_en.pdf>.
- AGENDA 2063 (2021): «An Integrated Continent, Politically United and based on the Ideals of Pan Africanism and Vision of African Renaissance», *African Union Development Agency*, en línea: <<https://www.nepad.org/agenda-2063/aspirations/333>>.
- ALPER, Donald K. (2004): «Emerging Collaborative Frameworks for Environmental Governance in the Georgia Basin-Puget Sound Ecosystem», *Journal of Borderland Studies* 19(1), pp. 79-88.
- ANDERSON, Bill (2015): *The Border and The Ontario Economy*, Windsor, Ontario, Cross-Border Transportation Center, University of Windsor, en línea: <<http://cbinstitute.ca/wp-content/uploads/2015/09/The-Border-and-the-Ontario-Economy.pdf>>.
- AUBP (AFRICAN UNION BORDER PROGRAMME) (2020): *African Union Strategy for a Better Integrated Border Governance*, Addis Abeba, African Union Commission / AU Department for Peace and Security, en línea: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-english-au-border-governance-strategy-final.pdf>>.
- AVIS, William (2020): *Border Disputes and Micro-Conflicts in South and Southeast Asia*, K4D Knowledge, Evidence and Learning for Development. Helpdesk Report. United Kingdom Foreign Commonwealth and Development Office (FCDO) and other Government Departments, en línea: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15818/919_Border_Conflict_South_and_South_East_Asia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- BENEDETTI, Alejandro (2015): «The Argentina-Uruguay Space: A Geographical Description», *Frontera Norte* 27(53), pp. 35-61.
- BRUNET-JAILLY, Emmanuel (2004): «NAFTA, Economic Integration, and the Canadian-American Security Regime in the Post-September 11, 2001 Era: Multi-Level Governance and Transparent Border?», *Journal of Borderlands Studies* 19(1), pp. 18-37, en línea: <<https://doi.org/10.1080/08865655.2004.9695620>>.
- (2005): «Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective», *Geopolitics* 10(4), pp. 633-649, en línea: <<https://doi.org/10.1080/14650040500318449>>.
- (2008): «Cascadia in Comparative Perspectives: Canada-US Relations and the Emergence of Cross-Border Regions», *Canadian Political Science Review* 2(1), pp. 104-124, en línea: <<https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/62>>.
- (2012): «In the increasingly global economy, are borderland regions public management instruments?», *International Journal of Public Sector Management* 25(6/7), pp. 483-491, en línea: <<https://doi.org/10.1108/09513551211260685>>.
- (2015): *Border Disputes: A Global Encyclopedia*, ABC-CLIO, 3 vols., en línea: <<http://publisher.abc-clio.com/9781610690249>>.
- BUKH, Alexandre (2020): *These Islands Are Ours The Social Construction of Territorial Disputes in Northeast Asia*, Palo Alto, CA, Stanford University Press.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2021): *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis*, División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en línea: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46613-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2020-la-integracion>>.
- CHEN, Xiangming (2005): *As Borders Bend: Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Nueva York, Rowman & Littlefield.
- CLARKE, Susan E. (2000): «Regional Transnational Discourse, the politics of ideas and economic development in Cascadia», *International Journal of Economic Development* 2(3), pp. 360-378.

- COUCHENE, Thomas J. y Colin R. TELMER (1998): *From Heartland to North American Region-State: the social, fiscal, and federal evolution of Ontario: an interpretive essay*, Toronto, University of Toronto, Faculty of Management.
- DAMMERT, Manuel y Viktor BENSÚS (2017): «Border Cities and Urban Expansion: The Case of zarumilla and Aguas Verdes on the Peru-Ecuador Border», *Frontera Norte* 29(57), pp. 6-29.
- DIEZ, Thomas; Mathias ALBERT y Stephan STETTER (2008): *The European Union and Border Conflicts: The Power of Integration and Association*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DILLA, Haroldo (2016): «La regionalización precaria en la frontera dominico/haitiana», *Si Somos Americanos: Revista de Estudios Transfronterizos* 16(1), pp. 15-41.
- DILLA, Haroldo y Camila ÁLVAREZ (2018): «Economía e intercambio desigual en una región transfronteriza: Arica, Chile-Tacna, Perú», *Estudios Fronterizos* (19), e009, en línea: <<https://doi.org/10.21670/ref.1809009>>.
- DILLA, Haroldo; María Fernanda CABEZAS y Margarita Tamara FIGUEROA (2020): «Notes for a Discussion on Latin American Cross Border Regions», *Journal of Borderlands Studies*, en línea: <<https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1784033>>.
- ECR (EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS) (2021): *Public Consultations on the Future of Cross-Border Cooperation*, European Committee of the Regions, Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, en línea: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/4525_COTER_Report_on_the_Consultations-Future_of_CBC.pdf>.
- EP (EUROPEAN PARLIAMENT) (1991): *Competition Policy and the Regions*, en línea: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=DG-4-REGI_ET\(1991\)474495](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=DG-4-REGI_ET(1991)474495)>.
- EU (EUROPEAN UNION) (1957): *Treaty of Rome*, en línea: <https://ec.europa.eu/romania/sites/default/files/tratatul_de_la_roma.pdf>.
- EUROSTAT (2020): *Intra-EU trade in good – main features*, en línea: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features#Evolution_of_intra-EU_trade_in_goods>.

- FRANKEL, Jeffrey A. (2000): «Globalization and the Economy», *NBER paper series*, 7858, Boston, MA, Kennedy School of Government, en línea: <<http://www.nber.org/papers/w7858>>.
- GMS (GREATER MEKONG SUBREGION) (2016): *Greater Mekong Subregion Statistics on Growth, Infrastructure, and Trade* (2.^a ed.). Eight Economic Corridors Forum, 3-4 agosto, Phom Penh, Cambodia, en línea: <<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/189958/gms-statistics-2nd-ed.pdf>>.
- GRUNDY-WARR, Carl; Karen PEACHEY y Martin PERRY (1999): «Fragmented Integration in the Singapore-Indonesian Border Zone: Southern Asia's Growth Triangle Against the Global Economy», *International Journal of Urban and Regional Research* 23(2), pp. 304-328.
- HONG KONG (2021): *Hong Kong and Mainland of China: Some Important Facts*, en línea: <<https://www.tid.gov.hk/english/aboutus/publications/factsheet/china.html>>.
- IBET (2011): *Integrated Border Enforcement Teams*, en línea: <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/reports-rapports/2010-threat-menace-eng.htm>>.
- INDO-PAK CONFLICT MONITOR (2019): *Indo-Pak Conflict Monitor*, en línea: <http://indopakconflictmonitor.org/yearwise_cfv.php?year=2019>.
- KATHURIA, Sanjay (2018): *A glass half full the promise of regional trade in South Asia*, Washington, The World Bank, en línea: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30246/9781464812941.pdf?sequence=8&isAllowed=y>>.
- MUNDO AMAZÓNICO (2017): «Editorial: Los retos actuales de las ciudades fronterizas amazónicas», *Mundo Amazonico* 8(2), pp. 7-10, en línea: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/issue/view/4732/1436>>.
- NELLES, Jen (2011): «Cooperation in Crisis? An Analysis of Cross Border Intermunicipal Relations in the Detroit-Windsor Region», *Journal of Urban Research* 6, en línea: <<https://doi.org/10.4000/articulo.2097>>.
- NELLES, Jen y John B. SUTCLIFFE (2013): «On the Boundary: Local Authorities, Intergovernmental Relations and the Governance of Border Infrastructure in the Detroit-Windsor Region», *Regional*

- and Federal Studies* 23(2), pp. 213-232, en línea: <<https://doi.org/10.1080/13597566.2012.742072>>.
- OHMAE, Kenichi (1995): *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, Nueva York, Free Press.
- OAU (ORGANISATION OF AFRICAN UNITY) (1964): *Resolutions Adopted by the First Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government Held in Cairo, UAR, from 17 to 21 July 1964*, Addis Abeba, Secretariat of the Organisation of African Unity, en línea: <https://au.int/sites/default/files/decisions/9514-1964_ahg_res_1-24_i_e.pdf>.
- ODUNTAN, Gbenga (2015): *International Law and Boundary Disputes in Africa*, Londres, Routledge.
- OECD/SWAC (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT / SAHEL AND WEST AFRICA CLUB) (2017): *Cross-border Cooperation and Policy Networks in West Africa* (M. Tremoliere y O. J. Walter, dirs.), París, OECD Publishing, en línea: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264265875-en>>.
- PERKMAN, Markus (2003): «Cross-Border Regions In Europe: Significance And Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation», *European Urban and Regional Studies* 10(2), pp. 153-171, en línea: <<https://doi.org/10.1177%2F0969776403010002004>>.
- PERKMAN, Markus y Ngai-Ling SUM (2001): «Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance», en Markus Perkman y Ngai-Ling Sum (eds.): *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Londres, Palgrave, pp. 3-21.
- REVILLA DIEZ, Javier; Moritz BREUL y Jana MONEKE (2019): «The SIJORI Growth Triangle, Territorial Complementarities or Competition for FDI, in the Oil and Gas Industry?», *Journal of South East Asian Economies* 36(1), pp. 71-90.
- SOHN, Christophe (2014): «Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource», *Geopolitics* 19(3), pp. 587-608, en línea: <<https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029>>.
- SOHN, Christophe (2018): «Cross Border Regions», en Anssi Paasi, John Harrison y Martin Jones (eds.): *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, pp. 298-310.

- STATISTA (2021): *Value of goods exports from Taiwan to Mainland China between 2010 and 2020*, en línea: <<https://www.statista.com/statistics/1116752/taiwan-goods-exports-to-mainland-china>>.
- STORER, Paul; David L. DAVIDSON y Laurie TRAUTMAN (2015): «Washington State's Economy in Relation to Canada and the Border», *Border Policy Research Institute Publications*, #92, en línea: <https://cedar.wvu.edu/bpri_publications/92>.
- SUNG-SOO, Huh (2020): «China-Vietnam Trade Volume Expected to Continually Increase», *BusinessKorea*, en línea: <<http://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=55365>>.
- SUTCLIFFE, John B. (2008): «The Role of Local Decision Makers in the Reform of the Detroit River Border Crossing», *MPSA Annual National Conference*, Palmer House Hotel, Chicago, IL.
- (2014): «Big Business and Local Government: Matty Moroun, the Ambassador Bridge and the City of Windsor», *Canadian Journal of Urban Research* 23(1), pp. 55-73, en línea: <<https://orcid.org/0000-0003-1309-242>>.
- TRIPATHI, Dhananjay (2021): *Re-imagining Border Studies in South Asia*, Nueva Delhi, Routledge India.
- TSUJI, Hisako (2004): «The Tumen River Area Development Programme. Its History and Current Status as of 2004», *ERINA Discussion Paper N.0404e*, Economic Research Institute for Northeast Asia, en línea: <<https://www.erina.or.jp/en/wp-content/uploads/2018/05/DPO404e.pdf>>.
- UNCTAD (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT) (2020): *2020 Handbook of Statistics*, Nueva York, United Nations Publications, en línea: <<https://stats.unctad.org/handbook/MerchandiseTrade/ByPartner.html>>.
- UNDP (UNITED NATION DEVELOPMENT PROGRAMME) (1993): *Conceptual Infrastructure Master Plan Prepared for the Tumen River Area Development Programme*, Nueva York, United Nation Development Programme.
- VALERO, Mario (2008): «Ciudades transfronterizas e interdependencia comercial en la frontera Venezuela/Colombia», en Haroldo Dilla (ed.): *Ciudades en la Frontera*, Santo Domingo, Editorial Manatí, pp. 69-95.

- VALERO, Mario (2009): «Redes urbanas transfronterizas: dos escenarios venezolanos», *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración* 14(27), pp. 7-15.
- VIVES, Xavier (2009): *Competition Policy in the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- WU, Chung-Tong (1998): «Cross-border development in Europe and Asia», *GeoJournal* 44(3), pp. 189-201.
- ZÁRATE BOTÍA, Carlos Gilberto; Jorge M. APONTE MOTTA y Nicolás A. VICTORINO RAMÍREZ (2017): *Perfil de una región transfronteriza en la Amazonia. La posibilidad de integración de las políticas de frontera de Brasil, Colombia y Perú*, Bogotá, Editorial Universidad Nacional de Colombia.

I PARTE
LA EXPERIENCIA EUROPEA

2 Balance y retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea

*Antoni Durà,
Mateo Berzi,
Francesco Camonita,
Andrea Noferini*

Introducción

La larga trayectoria de la cooperación transfronteriza (CTF) en la Unión Europea (UE) debe enmarcarse en el contexto particular de un espacio muy integrado tanto política como económicamente, y que ha experimentado sucesivas ampliaciones, en las que la CTF ha jugado un papel cohesionador. En la actualidad, este tipo de cooperación ha registrado un notable impulso por parte de las instituciones europeas, en el marco de la política más amplia de la cooperación territorial europea (CTE), al tiempo que los gobiernos centrales han evolucionado progresivamente de la reticencia a la colaboración, cediendo algunas parcelas de su competencia y permitiendo la aproximación entre sus territorios fronterizos. Asimismo, las dos últimas décadas de euroescepticismo predominante han supuesto también algunos retrocesos importantes en la apertura de los espacios fronterizos, relacionados con la presión migratoria extracomunitaria, los episodios de terrorismo, y en esta última fase, la pandemia de la COVID-19. Igualmente, se aprecia una evolución en las estrategias de la UE, pasando de una tendencia al incremento del apoyo financiero a la CTF, a otra de búsqueda de una mayor eficiencia de los recursos,

propiciada por la última etapa de ampliación –que multiplicó el número de áreas fronterizas–, y la crisis global que ha afectado a los presupuestos comunitarios.

En este marco, el capítulo presenta una panorámica de la CTF europea a partir de visiones complementarias ofrecidas desde distintos ángulos. Estas visiones son en buena parte el fruto de la trayectoria de investigación del grupo RECOT (Red Europea de Cooperación Territorial), que a su vez se ha apoyado en la amplia bibliografía académica e institucional de la que hoy se dispone sobre este tema. Así, en un plano general, se propone una sintética aproximación a algunas aportaciones teóricas relevantes, una reflexión sobre las estrategias institucionales comunitarias, y una evaluación de la aportación de las denominadas eurorregiones a la CTF. Ello se complementa con diferentes perspectivas territoriales en las que nuestras investigaciones se han adentrado. Por una parte, se presenta la CTF en la península Ibérica, como ejemplo de la diversidad de estrategias en un territorio amplio. Por otra, se muestra la cooperación en dos realidades geográficas contrapuestas: las áreas de montaña –abundantes en las fronteras europeas, y con particular necesidad de estrategias de desarrollo sostenible– y las áreas marítimas, complejas por la falta de conexión directa entre los territorios fronterizos. Por último, se introduce la cooperación sanitaria, un tema de particular relevancia para el bienestar de la ciudadanía transfronteriza. Por supuesto, estas diversas perspectivas no agotan todas las posibles miradas, aunque sí pueden ofrecer al menos una idea de la complejidad de la cooperación en el ámbito europeo.

1. Perspectivas sobre la cooperación transfronteriza en la UE

1.1 Reflexiones académicas: un tema de creciente interés

La investigación multidisciplinar sobre la CTF en la UE tiene como carácter diferencial el marco específico del proceso de integración europea. La notable europeización de la CTF facilita que el análisis académico tome como referencia el conjunto de experiencias

de la UE, al tiempo que reconoce la diferencia respecto a la realidad en otros conjuntos internacionales menos integrados, por lo que las comparativas con estos son siempre complejas.

Entre la abundante literatura, cabe señalar especialmente los estudios que adoptan una aproximación global y que se han convertido en referentes. Perkmann (2003, entre otros) ofreció una de las primeras visiones desde el análisis de instituciones, identificando varias etapas de expansión del fenómeno y analizando las características de las estructuras eurorregionales. El propio concepto de eurorregión, nacido en 1958 con la asociación EUREGIO entre municipios de Holanda y Alemania, es indicador de la particularidad europea. Oliveras, Durà y Perkmann (2010) ofrecen una actualización de aquella propuesta pionera. Los estudios compilados por Wassenberg y Beck (2009-2014) aportan una muestra amplia de aproximaciones multidisciplinarias. El equipo RECOT también ha llevado a cabo una aproximación al papel creciente de las eurorregiones (Durà, Camonita, Berzi y Noferini, 2018; Noferini, Berzi, Camonita y Durà, 2020). Recientemente, el diccionario crítico editado por Wassenberg y Reitel (2020) ha supuesto un hito en esta línea de estudios. El diccionario tiene su origen en un amplio estudio (Wassenberg, Reitel, Peyrony y Rubio, 2015) de carácter más institucional y realizado con el apoyo de la agencia francesa Mission Operationelle Transfrontalière (MOT). Este estudio conmemoraba los 25 años de Interreg, el programa de la cooperación territorial europea en sus distintas vertientes. Además, una multitud de investigaciones ha incidido en numerosos aspectos de la CTF, lo que ha dado lugar a un diálogo notable con las instituciones europeas, estatales y subestatales encargadas de su impulso. En conjunto, se aprecia la oportunidad que suponen los apoyos institucionales, que van del propio proceso de integración europea (Espacio Schengen, mercado único, política de cohesión, etc.) a las iniciativas asociadas al objetivo de cooperación territorial europea, para llegar a los tratados concretos entre Estados. Sin embargo, también se han venido señalando importantes dificultades, que confieren todavía una fragilidad a la CTF, como son las asimetrías político-administrativas entre Estados, las debilidades en las capacidades institucionales, la excesiva dependencia de los fondos comunitarios, las rigideces de los sistemas legales estatales o los riesgos de la refrontalización,

lo que conlleva en muchos casos la falta de continuidad de muchas iniciativas, o simplemente la imposibilidad de su puesta en marcha. En una línea más positiva, se ha puesto de relieve el progresivo fortalecimiento de las estructuras locales de cooperación, la diversidad sectorial de las actuaciones y su contribución al desarrollo local, la mejora de las condiciones de la actividad transfronteriza o el mejor encaje de las infraestructuras de los territorios fronterizos, entre muchos otros.

1.2 *Estrategias de CTF en la UE: apoyo legal y recursos financieros*

La Unión Europea representa el principal actor legislativo y financiero de apoyo a la CTF local y regional, si bien el Consejo de Europa ha tenido un papel importante con relación a los países que progresivamente serían integrados en los procesos de ampliación. Por otra parte, el papel de los Estados ha sido crucial para facilitar el acercamiento entre sus territorios fronterizos. En este marco institucional, las políticas de apoyo a la CTF pueden definirse esencialmente como una combinación de acción legislativa y de apoyo financiero específico, todo ello en el marco de los procesos más amplios de integración (mercado único, unidad monetaria, Tratado de Schengen sobre seguridad y libre circulación de personas, directivas comunes en infinidad de temas...).

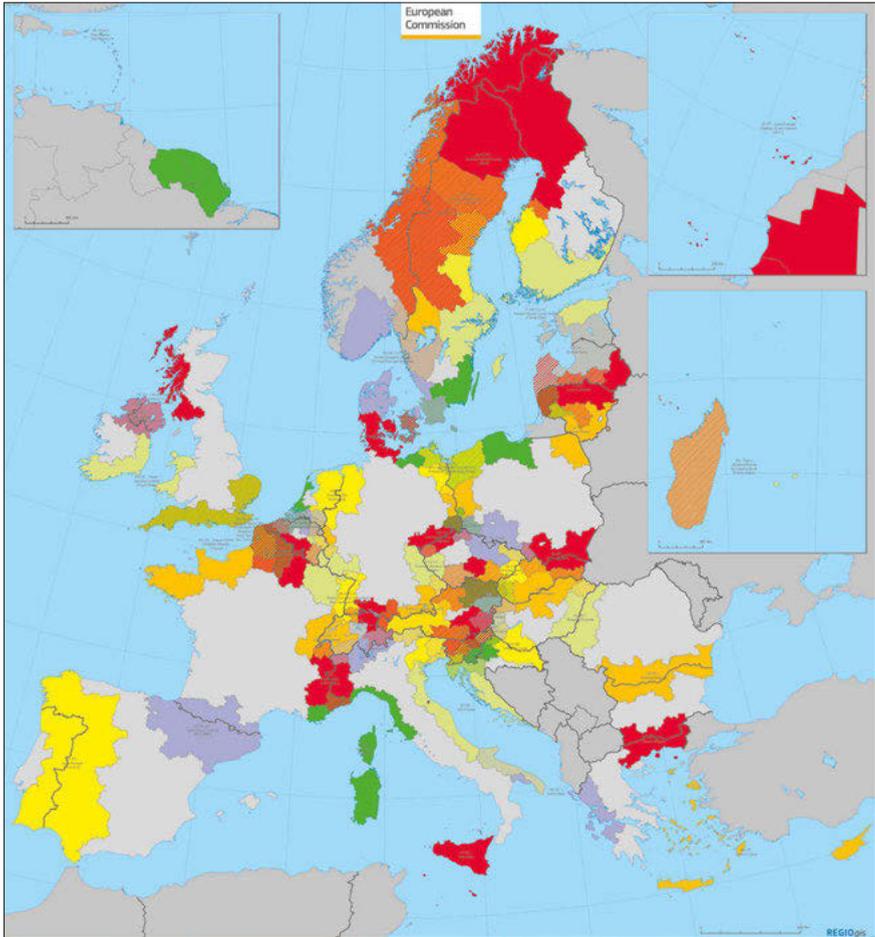
En el plano legislativo, conviene recordar los convenios que abrieron el compromiso de los Estados para facilitar los acuerdos entre territorios vecinos, flexibilizando así las rigideces de la legislación internacional: en particular, el Convenio Marco de Madrid (CdE, 1980), que fue seguido por convenios bilaterales entre Estados (véase el caso ibérico en este mismo capítulo). Un paso posterior fue la introducción de figuras jurídicas *ad hoc* para facilitar la cooperación institucional. Así, en una primera etapa, las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE), de 1985, permitieron a empresas e instituciones locales europeas «cooperar efectivamente más allá de las fronteras» (CEE, 1985), lo que facilitó su acceso al futuro mercado único europeo (por ejemplo, la AEIE Forespir entre Francia y España de gestión de los bosques pirenaicos, la Eurociudad Vasca

o el Observatorio Europeo de la Salud Transfronteriza franco-belga, si bien hoy pocas entidades mantienen todavía esta fórmula).

Estas medidas fueron acompañadas de un creciente apoyo financiero a través del programa Interreg, impulsado en 1989 y convertido desde 2007 en objetivo de la política de cohesión europea. Para el periodo 2014-20 (mapa 2.1), el presupuesto de Interreg ascendía a más de diez mil millones de euros, de los que unos dos tercios eran para la CTF (Feliu, Berzi, Martín, Pastor y Castañer, 2018). Es remarkable, asimismo, el desarrollo de entidades que buscan su impulso. La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), creada en 1971, actúa como un relevante actor de representación. Y también algunos países han constituido organismos de seguimiento y promoción de la CTF, con una elevada capacidad de diálogo con las instituciones europeas: es el caso de Francia (con la MOT) o, en menor medida, Hungría (Central European Service for Cross-Border Initiatives, CESCO). Otros han desplegado organismos de coordinación bilateral o realizan contactos periódicos (España comparte con Portugal la red RIATE y realiza cumbres de seguimiento con Portugal y con Francia, donde trata los asuntos transfronterizos en un marco más amplio de relaciones bilaterales).

En 2006, fue introducido otro instrumento jurídico inédito, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) (CE, 2006), con el objetivo de superar los obstáculos a la cooperación que derivan de las legislaciones nacionales y de las asimetrías institucionales entre agentes locales y regionales. El reglamento reconoce a la AECT, entre otras competencias, la capacidad de adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, contratar personal y promover proyectos de cooperación. Los miembros pueden ser autoridades públicas nacionales, regionales y locales de al menos dos Estados miembros y, tras establecer una convención, deben adoptar una constitución y elegir sede, la cual determina el derecho nacional aplicable. Las competencias están bien delimitadas, para evitar conflictos con las autoridades nacionales. Entre sus funciones principales, las AECT deben facilitar la implementación de los proyectos de cooperación, financiados tanto por los fondos estructurales como por otras entidades públicas. Este instrumento legal ha sido bien recibido por las administraciones fronterizas locales y regionales: a

finales de 2019 existían 75 AECT registradas a lo largo de todas fronteras de la UE (CdR, 2020).



Mapa 2.1 Programas de cooperación transfronteriza FEDER 2014-2020

Fuente: DG REGIO, recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2014/cbc/eu28_cbc_2014_2020.pdf

Sin embargo, en la última década la UE ha venido constatando que la combinación de apoyo legal y financiero desplegada hasta entonces no era suficiente para desarrollar la CTF en determinados campos, y que persisten numerosos obstáculos de tipo legal y administrativo que limitan substancialmente la eficiencia de la cooperación: en particular, era muy difícil la cooperación en ámbitos en que se confrontaban normativas de nivel estatal. Por esta razón, la DG Regio de la Comisión Europea impulsó algunas reformas que buscan mejorar los resultados a partir de los recursos disponibles. Así, impulsó una mayor coordinación de las experiencias, con la creación del llamado *Focal Point*. Asimismo, está desarrollando desde 2018 otra herramienta legal llamada mecanismo transfronterizo europeo (CE, 2018), que trataría de implementar –de forma voluntaria y con el consentimiento de las autoridades competentes– el marco legal del país vecino para un tema determinado, en unos ámbitos geográfico y temporal bien definidos. El proyecto *B-Solution*, gestionado por la ARFE (B-Solution Project, 2020), está ensayando estrategias para superar obstáculos administrativos. En el terreno bilateral también van produciéndose avances significativos, como el nuevo Tratado de Aquisgrán de 2019 entre Francia y Alemania, que consolida la CTF en el marco de una colaboración más amplia. El informe de la Comisión Europea (COM, 2021) reconocía que la COVID-19 ha tensionado las relaciones transfronterizas, a la vez que había impulsado iniciativas de mayor cooperación. En este sentido, la UE incorporaba nuevos objetivos para el periodo Interreg 2021-27, que incluyen la mejora de la gobernanza y la capacidad institucional, así como aspectos de seguridad y gestión de migraciones (PE/CE, 2021).

2. La contribución de las eurorregiones a la cooperación territorial en la UE

Ya se ha señalado que, en el proceso de institucionalización de la CTF, debe destacarse el establecimiento formal de unas estructuras de cooperación permanente denominadas comúnmente eurorregiones. En la actualidad, y considerando las fronteras internas

y externas de la UE, se pueden contabilizar más de 300 eurorregiones. Íntimamente ligado al proceso de integración europea, su número ha aumentado progresivamente en las últimas décadas. Básicamente, las eurorregiones son organizaciones formales cuyo objetivo principal es impulsar, coordinar y/o implementar iniciativas conjuntas transfronterizas. Aunque la CTF *per se* no implica necesariamente la presencia de una organización transfronteriza permanente, las eurorregiones han llevado a cabo una parte constante de las prácticas de CBC. Su presencia suele considerarse como una herramienta imprescindible para lograr una CTF más avanzada y estable: «Su mayor expresión se refleja en la creación de organizaciones de base cooperativa, que a su vez están orientadas a la coordinación de políticas horizontales y verticales y acciones conjuntas» (Oliveras *et al.*, 2010, 24).

Una eurorregión puede definirse como una colaboración institucionalizada entre autoridades locales y/o regionales continuas a través de las fronteras nacionales (Perkman, 2003; Medeiros, 2011; MOT, 2017). Sus principales características incluyen, al menos, tres elementos:

- a) un territorio transfronterizo y una población correspondiente;
- b) un compromiso declarado de cooperación, generalmente expresado a través de un acuerdo político, y
- c) algunas actividades conjuntas en uno o más sectores de las políticas públicas.

En lugar de crear nuevos niveles administrativos, las eurorregiones suelen asumir una variedad de estructuras (más o menos) formalizadas y diferentes instrumentos legales para implementar iniciativas transfronterizas (Morata, 2007). Ya se indicaron en el apartado anterior varios modelos de institucionalización, como las AEIE y las AECT.

2.1 *Las eurorregiones y la gobernanza transfronteriza*

Desde la década de 1990, las eurorregiones han despertado también el interés de diferentes literaturas especializadas. En primer lugar, los estudios sobre las fronteras se han centrado en las eurorregiones como fenómenos de re-territorialización, entendidos como un intento de reorganizar las actividades sociales, económicas y políticas más allá del sistema westfaliano más tradicional (Popescu, 2008). En segundo lugar, en el contexto del proceso de integración de la UE (Perkmann, 2003; Scott, 2012; Medeiros 2018), las eurorregiones se han considerado como instrumentos para mejorar la integración territorial transfronteriza y la implementación de políticas públicas fronterizas y/o estrategias más allá de las jurisdicciones nacionales (Sohn, 2014). En tercer lugar, estas entidades se han enmarcado dentro del contexto más amplio de la movilización subnacional y el nuevo regionalismo (Tatham, 2013; Keating, 1998). Finalmente, desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, las eurorregiones se han concebido como instrumentos que pueden promover un modelo novedoso de gobernanza transfronteriza más allá del modelo tradicional de formulación de políticas públicas dominado por los gobiernos estatales.

En términos generales, la globalización, la europeización y la descentralización son los motores de la explosión de las eurorregiones en los años noventa. Si bien el dominio de los Estados nacionales pudo haber sido la regla hasta principios de la década de 1980, los argumentos neofuncionalistas y de la gobernanza multinivel comenzaron en la década de 1990 a centrar la atención en el hecho novedoso de que en algunas áreas de la formulación de políticas de la UE las decisiones dependían de las relaciones mutuas entre diferentes niveles de gobierno (UE, nacional, subnacional y local), así como en la participación de un nuevo conjunto de actores de la sociedad civil. La presencia de estos nuevos actores exigió un cambio cualitativo en la formulación de políticas de la UE y la política que, según algunos, se había vuelto plural, abierta y menos jerárquica: en una palabra, multinivel (Piattoni, 2010). Así, para algunos (Perkmann, 2003), las eurorregiones son organizaciones funcionales y de orientación económica destinadas a aumentar la competitividad

de las zonas transfronterizas centrándose, por ejemplo, en las infraestructuras de conectividad y movilidad. Para otros, en cambio, la cooperación transfronteriza tiene una orientación más política (Fernández de Casadevante, 1990; Letamendia, 1997, o Harguindéguy, 2007, por ejemplo, sobre las implicaciones del caso vasco), ya que se enmarca en el ámbito más amplio de la acción exterior –junto a la cooperación descentralizada y el cabildeo internacional–. Según esta perspectiva, las eurorregiones serían unos instrumentos para proyectar la identidad regional en el escenario internacional, ya sea para captar fondos europeos o para aumentar la visibilidad política.

En la dimensión de la gobernanza, la cooperación transfronteriza puede interpretarse como un sistema de gobernanza en red que va más allá de las jurisdicciones nacionales para desarrollar iniciativas conjuntas transfronterizas. Situadas en el centro de esta red transfronteriza, las eurorregiones representarían las organizaciones relevantes para movilizar recursos humanos, económicos e institucionales ya presentes en la zona fronteriza. En muchos casos, las eurorregiones han representado verdaderos «laboratorios» de integración europea destinados al establecimiento de prácticas jerárquicas más horizontales, participativas, consensuadas entre los agentes públicos y privados del otro lado de la frontera. Puede decirse que representan (más o menos) foros formalizados para negociar las preferencias de los actores a través de la frontera, y contribuyen a reducir los costes de transacción y a consolidar el espacio transfronterizo para el debate. En este sentido, la institucionalización de las eurorregiones contribuye a que este espacio sea más estable, permanente y legítimo.

2.2 Una evaluación de las estrategias eurorregionales

El éxito o fracaso de las eurorregiones depende de varios factores, como las características políticas de las fronteras, la tipología y el número de entidades territoriales implicadas (administraciones públicas autonómicas, supralocales, locales), y los sectores de políticas públicas que abordar de forma conjunta. Según los estudios disponibles (Durà, Berzi y Noferini, 2019), el grado diferencial de autonomía y las respectivas competencias legales que los ordenamientos

jurídicos nacionales confieren a las entidades regionales y locales pueden generar posibles asimetrías que se dan en ambos lados de la frontera. En segundo lugar, las eurorregiones poseen diferentes grados de densidad institucional, es decir, diferente número de niveles de gobierno involucrados en el acuerdo transfronterizo. Al aumentar el número de actores, las dificultades y los obstáculos que afectan a la cooperación también aumentarán en consecuencia. En primer lugar, en presencia de diferentes tradiciones administrativas, un mayor número de actores públicos y una brecha más amplia entre las competencias dadas implican mayores costes de coordinación para desarrollar iniciativas compartidas. En segundo lugar, dado que cada unidad autónoma estará sujeta a diferentes ciclos electorales, las eurorregiones con un número elevado de miembros pueden sufrir un compromiso político menos estable.

Las contribuciones de la literatura aplicada suelen estar orientadas a casos o sectores específicos y los hallazgos son controvertidos (Harguindéguy y Sánchez Sánchez, 2017; Tripll, 2010). Habitualmente, muy pocas eurorregiones han podido establecer e implementar estrategias transfronterizas efectivas y genuinas con un carácter novedoso con respecto a los instrumentos de planificación más clásicos (Morata y Noferini, 2013). Considerando los resultados más positivos, algunas eurorregiones han logrado, por ejemplo, generar políticas transfronterizas en sectores importantes como la gestión de los recursos naturales (Blatter, 2004), el desarrollo económico local (Berzi, 2017a), el transporte y la movilidad (Löfgren, 2008), y la asistencia sanitaria (Berzi y Durà, 2021). Además, en algunos contextos urbanos económicamente desarrollados, algunas organizaciones recientemente introducidas, como los eurodistritos, han avanzado aún más en la definición de estrategias comunes innovadoras hacia la sostenibilidad.

Más cautelosamente, el establecimiento de algún modelo innovador de gobernanza transfronteriza (multinivel) es de todas formas una excepción. En primer lugar, dado que las eurorregiones han sido creadas exclusivamente por administraciones públicas, la implicación de los actores de la sociedad civil y del sector empresarial ha sido escasa y de baja intensidad. En segundo lugar, las eurorregiones fallidas han sido frecuentes y el escenario europeo

está lleno de ejemplos de estructuras transfronterizas que no han sobrevivido a más de un periodo Interreg. El impacto de las políticas eurorregionales también se ha visto cuestionado por el elevado número de Gobiernos locales y regionales que participan en los acuerdos transfronterizos, así como por la escala de la cooperación. En eurorregiones con más de treinta actores públicos, los costes de coordinación son notablemente elevados y el compromiso político muy sensible a la alteración de los diferentes ciclos políticos. En tercer lugar, frente a la idea de que las fronteras son hoy más permeables, los Estados nacionales han demostrado que todavía tienen un impacto como guardianes de la acción exterior de los entes locales y regionales. La actitud del Gobierno central y los contextos regulatorios específicos de cada país aún representan obstáculos relevantes para la implementación de iniciativas transfronterizas conjuntas. El débil carácter jurídico de estos entes transfronterizos, por ejemplo, ha reducido el carácter vinculante del proceso de toma de decisiones a nivel transfronterizo.

En resumen, más que ser instrumentos para nuevos arreglos de gobernanza multinivel a nivel transfronterizo, algunas eurorregiones han tenido éxito en el objetivo menos ambicioso de actuar como un referente normativo y político al establecer un foro (más o menos) formal en la zona fronteriza, proporcionando algunos recursos financieros y aumentando las capacidades institucionales de los actores eurorregionales. Aunque las eurorregiones aún están lejos en la implementación de un sistema de gobernanza multinivel eficaz (Beck, 2017; 2018), constituyen organizaciones relevantes que pueden impulsar la institucionalización de estilos de gobernanza y formulación de políticas transfronterizas que, más que alternativos, deben considerarse complementarios a la intervención tradicional a nivel estatal.

3. Cooperación eurorregional en las fronteras de la península Ibérica

Una aproximación a la CTF en las fronteras de la península Ibérica (dejando a un lado el caso de Gibraltar) permite obtener una panorámica

de la aportación de las estructuras eurorregionales en un área regional importante de la UE. La bibliografía proveniente de distintas disciplinas sobre la cooperación en este espacio es muy extensa, cubriendo numerosas temáticas sobre los dos principales ámbitos fronterizos, el pirenaico entre España y Francia, y el hispano-luso. A modo de ejemplo, pueden mencionarse Blanc (1989) o Fernández de Casadevante (1990), sobre los inicios de la CTF en los Pirineos; Alberdi (2006, 2013), Fourny y Velasco-Graciet (2005), Harguindéguy (2007), Letamendia, Borja y Sodupe (1998) o López Trigal y López Fernández (2021), en torno al espacio vasco aquitano, y Morata (2007) para el área catalana. En el ámbito hispano-luso, se pueden citar algunos casos de interés con relación a este apartado, como los trabajos de Jurado y Pazos (2017), Márquez (2010), Medeiros (2013), Trillo y Paül (2018) o Domínguez y Varela (2015), entre muchos otros. Hay estudios comparativos (por ejemplo, De Castro *et al.*, 2010). Los trabajos de Heredero y Olmedillas (2009), para el conjunto de fronteras españolas, y de Feliu *et al.* (2013), sobre proyectos en los Pirineos, aportan análisis interesantes del desarrollo de la cooperación. López Trigal (2017) ofrece una revisión reciente sobre los estudios fronterizos en el espacio ibérico. Para un estudio reciente sobre la acción de las eurorregiones, véase Durà *et al.* (2019).

Como ocurre en el resto de la UE, debe reconocerse que son las administraciones de los territorios fronterizos las que realizan la mayor parte de la CTF: entes locales, intermedios (NUTS III) y de escala regional (NUTS II) establecen acuerdos en función de las posibilidades de financiación de cada periodo de programación, y generan iniciativas en múltiples ámbitos sectoriales (medio ambiente, educación, sanidad, movilidad laboral, protección civil, transporte...) que en muchos casos tienden a consolidarse.

Sin embargo, tal como se ha señalado en el apartado anterior, otra línea importante de CTF son las eurorregiones. Su valor esencial consiste en su capacidad de continuidad y permanencia, con lo que su impacto sobre la cohesión de los territorios fronterizos puede ser mayor a largo plazo. Estas entidades han sido impulsadas por los diversos niveles de administración subestatal, y han dado lugar a una variedad notable de escalas de cooperación. Esta diversidad tiene como efecto un diferente grado de acción sobre el área

transfronteriza más próxima, y además se despliega en una mayor variedad de objetivos. La tabla 2.1 presenta las entidades transfronterizas actuales para cada uno de los programas, surgidas a lo largo de las cuatro últimas décadas, y agrupadas en función de la escala territorial, y diferenciando aquellas con un objetivo especializado, como son los parques, equipamientos e infraestructuras transfronterizas.

TABLA 2.1
Entidades transfronterizas según escala territorial (POCTEP / POCTEFA)

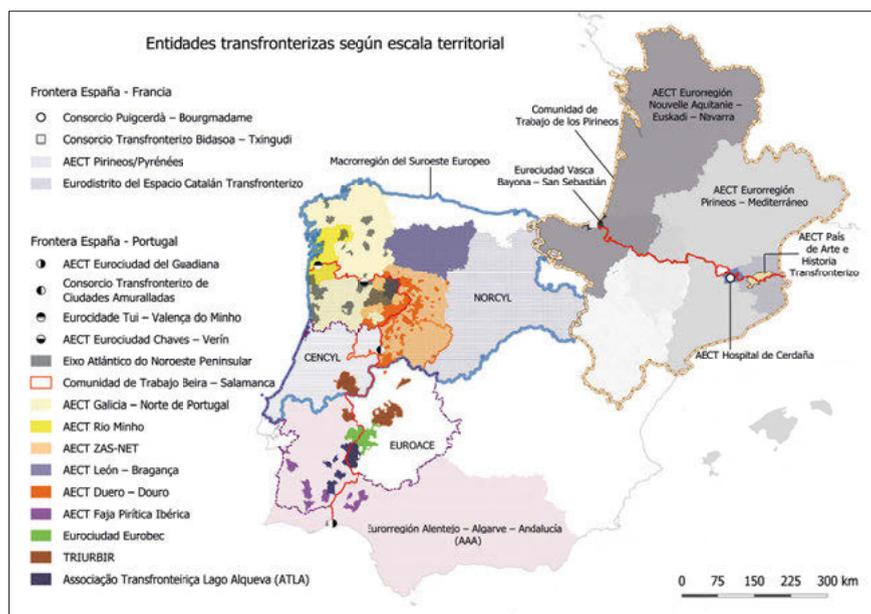
| | <i>POCTEP</i> | <i>POCTEFA</i> |
|-------------------|---|---|
| Escala regional | AECT Galicia – Norte de Portugal Comunidad de Trabajo Castilla y León – Norte de Portugal Comunidad de Trabajo Castilla y León – Centro de Portugal Macrorregión del suroeste europeo Euroregión Alentejo – Centro – Extremadura (EUROACE) Euroregión Alentejo – Algarve – Andalucía | Comunidad de Trabajo de los Pirineos AECT Euroregión Nouvelle Aquitanie – Euskadi – Navarra AECT Euroregión Pirineos – Mediterráneo |
| Escala intermedia | Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular AECT León – Bragança AECT Interpal – Medio Tejo AECT Duero – Douro Comunidad de Trabajo Beira – Salamanca AECT ZAS-NET TRIURBIR AECT Faja Pirítica Ibérica | AECT Huesca Pirineos – Hautes Pyrénées AECT Espace Pourtalet AECT Pirineos / Pyrénées Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo |

TABLE 2.1 (cont.)
Entidades transfronterizas según escala territorial (POCTEP / POCTEFA)

| | POCTEP | POCTEFA |
|--|---|---|
| Escala local de proximidad | AECT Eurociudad Chaves – Verín AECT Rio Minho Eurocidade Tui – Valença do Minho Consorcio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas Associação Transfronteiriça Lago Alqueva (ATLA) Eurociudad Eurobec AECT Eurociudad del Guadiana | Eurociudad Vasca Bayona – San Sebastián Consorcio Transfronterizo Bidasoa – Txingudi AECT Pirineos – Cerdanya Consorcio Puigcerdà – Bourgmadame AECT País de Arte e Historia Transfronterizo. |
| Parques transfronterizos | Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Iberica Parque Natural Tajo Internacional | Parc National des Pyrénées / Parque Nacional Ordesa y Monte Perdido Parque Pirenaico de las tres Naciones |
| <i>Equipamientos e infraestructuras transfronterizos</i> | | Hospital de Cerdaña Consorcio Túnel Bielsa - Aragnouet AECT Espacio Portalet |

Fuente: elaboración propia a partir de distintas fuentes.

La amplia cobertura de las dos fronteras en las diferentes escalas territoriales puede considerarse, pues, como una muestra de la consolidación de la CTF en estos territorios, a pesar de la tardía incorporación de los Estados ibéricos a la UE. Ello no esconde, sin embargo, ciertos desequilibrios a lo largo de las fronteras: mientras que en algunas áreas existe una notable densidad, y hasta una notable superposición de acciones de cooperación, en otros casos –sobre todo en la escala local– todavía se echan en falta nuevas iniciativas (véase mapa 2.2). Esos vacíos se registran particularmente en las áreas con menor densidad humana y más difícil accesibilidad, aunque no de forma exclusiva (por ejemplo, no existe ninguna entidad local transfronteriza en la frontera costera catalana, a diferencia de la concentración perceptible en la costa vasca).



Mapa 2.2 Entidades transfronterizas en la península Ibérica

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la superposición geográfica de entidades, esta realidad no se refleja en una deseable coordinación, que podría facilitar una mayor eficiencia en las acciones de cooperación, sino que las distintas administraciones parecen actuar de forma aislada, quizás como consecuencia de sus ámbitos de competencia, o por recelos en la consecución de fondos (Sanguin, 2013). En el área POCTEP, la creación de la Red Ibérica de Entidades Transfronterizas (RIET), impulsada por el Eixo Atlántico, busca afrontar los efectos de esta descoordinación, tal como ha expresado en la mencionada propuesta de renovar el Tratado de Valencia (Varela y Domínguez, 2015). En el área POCTEFA no existe una iniciativa similar, si bien la Comunidad de Trabajo de los Pirineos canaliza buena parte de los esfuerzos de la CTF en esta frontera.

Con relación a las escalas de cooperación, se ha discutido también la necesidad de una verdadera política de CTF de proximidad, poniendo en cuestión la idoneidad de las áreas elegibles de los programas Interreg, las cuales han ido variando con la evolución de los

periodos de programación. Jurado y Pazos (2017), al analizar el área del POCTEP, consideran que las áreas actuales, basadas en la inclusión de provincias enteras, diluyen el objetivo de actuar verdaderamente sobre los municipios fronterizos, en los que el efecto de perifericidad es más acentuado. Calculando los recursos Interreg en relación con la población cubierta en cada programa, constatan una notable disminución de las ayudas por habitante. Alternativamente, proponen unas áreas elegibles mucho más restringidas en torno a la línea fronteriza. Este razonamiento podría aplicarse igualmente al POCTEFA. La cuestión es relevante y compleja: si, por un lado, podría ser interesante que los recursos comunitarios se orientasen más precisamente a los espacios transfronterizos de proximidad; por otro, es posible afirmar que los territorios más amplios de su entorno se ven asimismo afectados por su carácter fronterizo, alejado de los mayores centros político-económicos.

Además, puede argumentarse que los municipios estrictamente fronterizos ya están incluidos en las áreas actuales, y que quizás la debilidad de sus estructuras locales sea también causa del menor aprovechamiento de la CTF. En este sentido, iniciativas de coordinación local (Unimiño, AECT Pirineos-Cerdaña...) pueden constituir una alternativa, máxime cuando es poco probable que en un futuro próximo pueda darse un cambio radical en cuanto a las áreas elegibles. La creación en 2021 de la AECT Pirineos-Pyrénées (compuesta por AECT Huesca Pirineos - Hautes Pyrénées, AECT Espace Pourtalet y el Consorcio del Túnel de Bielsa) parece responder a esta necesidad. Cabe señalar, en el otro extremo, que determinadas entidades acaban practicando una política más propiamente interregional que de CTF: es el caso de la Euroregión Pirineos Mediterráneo, que incluye las Islas Baleares. Dado que esta comunidad autónoma no es un área elegible por su distancia superior a 150 km de la frontera francesa, el resultado es que los proyectos de cooperación de la Euroregión no tienen realmente un enfoque en el hecho fronterizo. La AECT Interpal-Medio Tejo contempla entre sus objetivos la CTF, a pesar de que la provincia de Palencia no es fronteriza con Portugal.

Los perfiles territoriales de las euroregiones también decantan en buena parte sus objetivos. Estos perfiles se acentúan en las escalas menores, mientras las entidades mayores presentan un carácter

heterogéneo. Si se observa la escala local, se detecta la cooperación con un perfil más urbano en la costa vasca, donde la densidad de flujos es más elevada: cuestiones como la fluidez del transporte, los residuos o la movilidad laboral están mucho más presentes. En cuanto a las eurociudades de la Raya, están compuestas de municipios de menor entidad (Cancela, 2016). El resto de las entidades locales tienen un mayor carácter rural, y entre sus objetivos predominan temas ambientales, la promoción agraria y turística, la necesidad de mayor conectividad y el acceso a servicios (sanitarios, educativos...), etc.

En referencia a los instrumentos legales, la institucionalización más reciente de la CTF en las fronteras ibéricas ha encontrado, como se ha visto, un marco ya muy desarrollado de apoyo desde las instituciones europeas. Este hecho, junto a la implicación activa de Francia (por ejemplo, a través de la MOT), en el diseño de las políticas europeas de CTF, puede ayudar a comprender el éxito de la figura de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) en ambos programas operativos, figuras que se han adoptado en mayor medida que en otras fronteras europeas (Durà *et al.*, 2018). Por otra parte, esta no siempre ha sido la opción preferida: la Comunidad de Trabajo de los Pirineos ha preferido mantener la figura del consorcio, por considerarla más eficaz para su funcionamiento.

Junto a estas entidades transfronterizas orientadas a la consecución de proyectos, el intercambio de experiencias y/o la gestión de recursos comunitarios, existen otras estructuras orientadas a la atención de un servicio permanente, como son los parques y los equipamientos transfronterizos (Wassenberg *et al.*, 2015). Todo ello configura una red de actores que refuerza la capacidad de la cooperación.

Los parques transfronterizos suponen una estructura necesaria dado el predominio de los espacios naturales en ambos dominios fronterizos. Normalmente, su constitución es el resultado de la coordinación entre parques preexistentes, algunos de los cuales disponen de un nivel de protección muy elevados, como es el caso de los dos parques nacionales del Pirineo Central. Es relevante que el más reciente de ellos, el Parque Pirenaico de las Tres Naciones, constituido en 2018, ha incorporado también a Andorra. Trillo y Paul (2018) han señalado que, en algunos casos (las dos reservas de la biosfera),

la realidad muestra un mayor interés por la promoción turística del territorio que por aplicar verdaderas medidas de protección ambiental. En todo caso, junto a estas estructuras permanentes, se han desarrollado en las últimas décadas múltiples acuerdos referidos a medidas ambientales comunes, protección civil, prevención de incendios, etc. (por ejemplo, un reciente programa de coordinación de emergencias entre Girona y el Departamento de Pirineos Orientales). En un plano similar puede situarse la planificación territorial transfronteriza, como es el caso pionero del Plan de Paisaje Transfronterizo para la comarca de la Cerdaña (Nogué y Sala, 2018). Entre los equipamientos, especial atención ha recibido el Hospital de la Cerdaña, que se trata más adelante en este capítulo.

Son igualmente numerosas las infraestructuras de transporte que han facilitado la permeabilidad de la frontera, gracias a la voluntad de cooperación. Sin embargo, solo en los casos del túnel de Bielsa-Aragnouet y del paso transfronterizo del Portalet, en el Pirineo Central, se ha optado por entidades permanentes subestatales, ligadas a su mantenimiento y a la promoción socioeconómica del entorno. El túnel de Somport, en cambio, está gestionado desde las administraciones estatales (acuerdo de Perpignan en 2001), y no va más allá del mantenimiento. En este sentido, existe un desigual desarrollo de la capacidad viaria a ambos lados del sector central, que Aragón quiere promover como un paso importante de mercancías por carretera, dado el estancamiento de la propuesta de un eje ferroviario por el Pirineo Central. De nuevo, la tensión entre protección ambiental y desarrollo se manifiesta en estas áreas, lo que podría también interpretarse como tensión en torno a la situación de perifericidad: mientras que las acciones de desarrollo tenderían a reducirla, las medidas proteccionistas la perpetuarían. Sin embargo, se ha señalado (Márquez, 2010) que las grandes infraestructuras obvian el desarrollo local (Puente Internacional del Guadiana, entre Ayamonte y Castro Marim), en beneficio de una mayor conexión entre polos muy alejados de la frontera. En el caso aragonés, el eje viario central de mercancías reforzaría sobre todo el sector logístico en torno a Zaragoza, pero es menos claro el beneficio en el ámbito local.

4. Las euronregiones en áreas de montaña y su apoyo al desarrollo local

Las áreas de montaña representan un típico territorio fronterizo en Europa, que ha sufrido históricamente –en comparación con territorios más accesibles (véase Christophe Sohn para las áreas urbanas, por ejemplo, Sohn, 2010)– un importante aislamiento socioeconómico por la falta de infraestructuras y servicios. Se pueden citar muchos ejemplos: los Pirineos que separan Francia y España, los Alpes que delimitan ocho Estados diferentes, los Cárpatos compartidos entre Eslovaquia y Polonia, o los Alpes escandinavos que unen Suecia y Noruega. Sin embargo, los países miembros de la Unión Europea no han desarrollado aún una definición común de montaña europea (Nordregio, 2004; Debarbieux, Price y Balsiger, 2013) y tampoco han activado políticas específicas para dichas zonas, lo que afecta en particular cuando se trata de territorios transfronterizos.

Desde el punto de vista económico, la montaña de frontera tiene un perfil muy específico, por la coexistencia de actividades rurales (ganadería y agricultura), servicios (actividades turísticas) y funciones estatales (históricamente, aduanas y cuarteles). Otro aspecto característico es la gestión ambiental de dichas áreas: la fragilidad de los ecosistemas montañosos debido al cambio climático y las actividades antropogénicas han impulsado iniciativas de cooperación transfronteriza para la protección de la biodiversidad y la promoción de formas de turismo más responsables y sostenibles (Debarbieux y Price, 2008). Por esta razón, en las últimas décadas se han establecido varias áreas protegidas transfronterizas, reservas transfronterizas de la biosfera y ecorregiones (Durà *et al.*, 2018). En este sentido, la participación de los agentes locales en la CTF constituye una estrategia importante para generar procesos de desarrollo local endógeno en estos contextos fronterizos (Berzi, 2017b).

Entre las áreas de montaña europeas, los Alpes y los Pirineos constituyen una zona privilegiada de estudio de la cooperación transfronteriza. El proceso de integración europea y los acuerdos bilaterales y multilaterales entre países vecinos han fomentado la cooperación institucional a escala local y regional. Entre las acciones multilaterales, un buen ejemplo es la Convención Alpina, una

iniciativa política firmada en 1991 entre todos los gobiernos del arco alpino para impulsar políticas de desarrollo sostenible a través de una estrecha cooperación transfronteriza. Se trata de la primera iniciativa común y transversal para las zonas de montaña que inspirará la posterior Convención de los Cárpatos en 2003. Los Pirineos, en cambio, carecen de un reconocimiento similar. La Convención Alpina fue un impulso fundamental para la activación de redes transfronterizas locales (Del Biaggio, 2013), como la Alianza de los Alpes, que agrupa a más de 270 municipios de Italia, Francia, Alemania, Suiza, Austria y Eslovenia para promover acciones comunes en varios sectores económicos y sociales. Más recientemente, la Comisión Europea ha establecido la estrategia comunitaria EUSALP, es decir, la primera estrategia macrorregional de montaña de la UE impulsada por el Consejo Europeo en 2013, y la cuarta estrategia macrorregional después de las del Báltico, Adriático-Jónico y Danubio, que suma a 7 países y 48 regiones y *länder*.

En cuanto a la cooperación transfronteriza de proximidad, en ambos macizos las autoridades subestatales son activas a diferentes escalas regionales:

1. A escala regional, se han adoptado dos modelos de cooperación:
 - a) Modelo *soft*: es decir, entidades que abordan temas más transversales, como la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la valorización del patrimonio cultural. Un ejemplo es la Comunidad de Trabajo de las Regiones Alpinas (ArgeAlp), fundada en 1972 por iniciativa de los Gobiernos regionales de los Alpes centrales y que desde 1981 han adoptado un plan de desarrollo común. Asimismo, en 1983 se creó la ya mencionada Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), cuyo principal objetivo es promover el desarrollo del territorio pirenaico en su conjunto, prestando especial atención a los aspectos medioambientales, de transporte y desarrollo económico. Desde 2005, la CTP se convierte legalmente en un consorcio y gestionará el programa de cooperación transfronteriza POCTEFA 2007-2013 y posteriores.

- b) Modelo *hard*: son las eurorregiones, caracterizadas por ser más operativas respecto a las anteriores y por estructuras de gobernanza más estructuradas (Noferini *et al.*, 2020), con una extensión geográfica más limitada y que promueven iniciativas de innovación en los sectores más *tangibles* (transporte, salud, infraestructuras, programas culturales propios, etc.): entre las eurorregiones alpinas más activas cabe destacar la EuropaRegion en los Alpes de Tirol, y la Eurégio Senza Confini en el sector oriental. Como se ha visto, en los Pirineos las dos eurorregiones de referencia son Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra y Pirineos-Mediterráneo.
2. Escala provincial / departamental: se trata de experiencias más recientes y que afectan a un espacio subregional, que a menudo coincide con las provincias españolas e italianas y los departamentos franceses mediante sus instituciones. El objetivo es la creación de un área funcional transfronteriza en sectores clave para los territorios de montaña, como el transporte público local (Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo), el mercado laboral (Regio Insúbrica) o la gestión de los espacios naturales (Conferencia de los Alpes Franco-Italianos, CAFI).
 3. La escala local: cuenta con numerosas iniciativas y se desarrolla tanto en contextos urbanos (la Eurociudad Vasca y la AECT Gorizia-Nova Gorica) como en el ámbito rural (AECT Pirineos-Cerdaña, Consorzio Alte Valli y los Consejos Interreg locales en la frontera italo-austriaca. Estas entidades deben responder a las necesidades cotidianas de la población fronteriza, como garantizar el acceso a los servicios públicos en ambos lados de la frontera (hospitales, bibliotecas, estructuras deportivas, etc.) y facilitar los trámites administrativos de las administraciones locales. Las relaciones transfronterizas informales representan un aspecto clave para el éxito de muchas iniciativas. En algunos contextos específicos, como en los valles transfronterizos de la Cerdaña (en los Pirineos orientales) y de la Wipptal (Alpes del Tirol), este proceso está generando una integración territorial muy intensa, a través de clústeres

económicos compartidos, distritos sanitarios integrados y planificación estratégica conjunta (Berzi y Durà, 2018).

5. Complejidad de la CTF y de las eurorregiones en áreas marítimas

La tipología geográfica de cooperación en áreas marítimas posee características distintas de otros espacios geográficos de Europa. Dichas diferencias se encuentran sobre todo en las actividades de cooperación que realizar y en las estructuras eurorregionales necesarias para su desarrollo eficiente. Es además importante subrayar que, si excluimos el tema de la planificación espacial de las zonas marinas, existe una verdadera brecha en la literatura dedicada al tema de la cooperación multisectorial a través de fronteras marítimas. Todo ello pese a la existencia de una variedad de programas Interreg y estructuras eurorregionales dedicadas a estas áreas. Para entender sus peculiaridades, un estudio pionero de la MOT (2021) permite encuadrar las principales distinciones de otras realidades geográficas de cooperación más comunes. Los espacios marítimos se reconocen como barreras naturales que crean mayor separación debido a los obstáculos (tiempos y costes) en la interacción y a una mayor separación cultural entre poblaciones. Pese a ello, la CTF puede seguir ejerciendo un papel beneficioso en el desarrollo conjunto de los territorios en muchos temas económicos y culturales (por ejemplo, empleo, industria, logística, transporte, turismo, gestión del patrimonio natural e histórico compartido). El estudio reconoce además tres factores fundamentales para tener en cuenta en la CTF marítima:

- a) que no presenta la misma necesidad o urgencia en su actuación como en el caso de áreas de tierra;
- b) consecuentemente, que su desarrollo necesita de una fuerte motivación política por parte de los actores institucionales involucrados, y, finalmente,
- c) que en estos casos la gobernanza de proyectos y plataformas de cooperación necesita obligadamente de estructuras multinivel.

De hecho, todos los niveles territoriales administrativos (locales, supralocales, regionales e incluso nacionales) tienen diferentes competencias en la gestión de áreas costeras y marinas (MOT, 2021).

Además, la cuestión de la CTF marítima ha tenido un papel más central de lo esperado en las negociaciones del presupuesto de la UE para 2021-2027. La propuesta de la Comisión Europea en su planificación inicial de la cooperación territorial (CTE) preveía que todos los programas marítimos dejaran de ser transfronterizos para pasar a la sección transnacional del programa (nueva sección Interreg B transnacional y marítima). Pese a ello, la iniciativa despertó de inmediato la preocupación de las autoridades subestatales afectadas y de la muy influyente Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). La protesta se concretó en un documento temático de diez puntos contra la reforma de Interreg, uno de los cuales exclusivamente dedicado a la defensa de la CTF marítima. Los principales argumentos señalados eran una disminución y puesta en riesgo de esta tipología de cooperación, y en la debilitación de la integración política debido al incremento de disparidades y la exclusión de los actores periféricos de Europa (CRPM, 2018: 9-11). Finalmente, el Consejo y el Parlamento Europeo aceptaron mantener el *statu quo* de estos territorios en los programas Interreg (Halleux, 2019). En los acuerdos oficiales del 7 de diciembre de 2020, se confirmó su permanencia en Interreg A, junto al resto de la CTF (PE, 2021).

Aprovechando el esfuerzo de catalogación de estructuras eurorregionales y de proyectos de CTF, el equipo RECOT ha podido confirmar las hipótesis de la MOT y entender parcialmente las motivaciones de los principales actores de esta negociación. En un estudio reciente, Camonita (2019a) analizó la presencia de estructuras eurorregionales en las diferentes áreas geográficas de los programas Interreg, y observó una alta concentración de zonas transfronterizas marítimas y de islas que no han desarrollado nunca plataformas políticas de cooperación más allá de los programas operativos (ibíd.: 135-138). Otro estudio identificó que, entre las 60 eurorregiones más activas de la UE, solo 6 tenían carácter marítimo, y todas ellas pertenecen al área de alta densidad de la cooperación báltica y escandinava (Camonita, Durà y Noferini, 2020). Asimismo, analizando la gobernanza de estas eurorregiones y los partenariados involucrados en

sus proyectos, se constata una fuerte componente multinivel «vertical», que incluye actores públicos, desde ayuntamientos hasta administraciones regionales. Finalmente, todas las eurorregiones muestran un fuerte compromiso político por cooperar, mediante la publicación de documentación conjunta (por ejemplo, estrategias comunes, declaraciones, etc.) y encuentros técnicos y políticos entre actores de las dos partes (ibíd., 2020: 530-534).

En conclusión, si, por un lado, la Comisión ha reconocido las dificultades para construir vínculos de cooperación permanentes en una mayoría de fronteras marítimas, más allá del gasto de los fondos europeos, por otro lado, las motivaciones expuestas por la CRPM representan también una razón para no disminuir el peso de los actores subnacionales generalmente ubicados en las periferias de Europa. Además, existen otros estudios que pueden demostrar un potencial para el desarrollo conjunto transfronterizo entre territorios separados por fronteras marítimas (un ejemplo son los estudios sobre la regeneración histórica y cultural de los archipiélagos; véase Camonita, 2019b; Farinelli, 2021). Como muestra la fortaleza de la cooperación transfronteriza multisectorial y marítima en el norte del continente, la solución para su expansión en los demás mares de Europa depende más de una voluntad política fuerte, y de una correcta involucración administrativa, que de las distancias físicas generadas por el espacio marino (Camonita, 2019c).

6. La CTF sanitaria y el caso del Hospital transfronterizo de la Cerdeña

La atención a la asistencia sanitaria es un tema relevante en la cooperación transfronteriza local y regional, dado que el acceso a la salud y a asistencia médica en los territorios de frontera está reconocido por numerosos acuerdos bilaterales y por directivas europeas (en particular, la Directiva CE 7056/2011 sobre la asistencia sanitaria transfronteriza, véase Berzi y Durà, 2021). Aun así, hay factores geográficos, socioeconómicos y políticos que afectan a dicha cooperación. Las áreas en las que se han implementado iniciativas de cooperación más innovadoras y duraderas en el tiempo están en el

corazón económico y demográfico de la UE, es decir, entre Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania. Un ejemplo emblemático son las siete zonas organizadas para el acceso a la atención transfronteriza (ZOAST) a lo largo de la frontera franco-belga-luxemburguesa, las cuales agilizan las intervenciones de emergencia, facilitan los reembolsos de las curas, mejoran la asistencia fronteriza y simplifican los procedimientos administrativos. De forma parecida, entre Francia e Italia existe una comunidad sanitaria transfronteriza entre el departamento de Niza (Región PACA) y la provincia italiana de Imperia (Regione Liguria), lo que permite modificar la planificación sanitaria local mediante la creación de comités directivos.

En las regiones fronterizas más rurales y menos accesibles, la cooperación intenta, en cambio, promover iniciativas más estructurales para la realización de equipamientos sanitarios. Un ejemplo emblemático es el Hospital transfronterizo de la Cerdaña, el primer hospital transfronterizo de Europa, al servicio de los 33.000 habitantes del valle de la Cerdaña, una microrregión transfronteriza ubicada en los Pirineos Orientales. Este territorio se divide administrativamente en dos partes: la Alta Cerdaña (región de Occitania, Francia) y la Baja Cerdaña (comunidad autónoma de Cataluña, España). Históricamente, la población de la Alta Cerdaña no tenía equipamientos sanitarios de proximidad en su país (los más cercanos estaban a 60 km, y a 100 km los más especializados). El hospital más cercano estaba en el municipio fronterizo de Puigcerdà, en la Baja Cerdaña. A pesar de la proximidad geográfica, los flujos transfronterizos hacia el hospital de Puigcerdà eran escasos, principalmente por la falta de un acuerdo general hispanofrancés en materia de salud transfronteriza (alcanzado solo en 2008), así como por la percepción negativa sobre el sistema sanitario español que tenía la población francesa. Sin embargo, hubo un cambio de percepción cuando, a finales de los años noventa, la Alta Cerdaña quedó desconectada del resto del departamento francés por adversas condiciones meteorológicas y el hospital de Puigcerdà atendió a varios pacientes del lado francés (entre los cuales mujeres embarazadas). Entonces, las autoridades locales y regionales empezaron a promover la realización de un hospital compartido entre los dos países.

Los objetivos planteados fueron esencialmente dos: proporcionar un servicio sanitario para los 53 municipios de toda la Cerdaña y del Capcir (comarca vecina en la parte francesa, aún más aislada respecto a su departamento), y para los 30.000 habitantes involucrados (hasta un máximo de 150.000 en previsión de la temporada turística) y, en segundo lugar, promocionar el desarrollo económico local. En 2003, el Gobierno autónomo de Cataluña y el Estado francés, mediante su Área Regional de Salud, firmaron el primer convenio de cooperación transfronteriza, con lo que superaron el primer obstáculo de la asimetría administrativa entre España y Francia. El estudio de viabilidad, financiado en 2003 por Interreg IIIA, llevó a la realización del proyecto ejecutivo, cofinanciado por el POCTEFA 2007-2013 (18 millones de euros, el 60 % del total). La nueva autoridad de gestión conjunta adoptó el estatuto de AECT para simplificar algunas cuestiones burocráticas y legales (contratación del personal, mantenimiento de la estructura, reembolsos de gastos sanitarios, etc.). En septiembre de 2014 el hospital transfronterizo abrió oficialmente sus puertas. Gracias a un enfoque innovador a la altura de la complejidad social y cultural del territorio (personal multilingüe, sensibilidad a la cultura sanitaria de ambos países), las estadísticas oficiales señalaban el acierto del proyecto: en 2019 más de un tercio de las hospitalizaciones y los partos ya procedían del lado francés. Además, el hospital ofrece una cartera de especialidades muy amplia, entre ellas la medicina de montaña, afirmándose como referencia europea en este campo.

El hospital representa, además, el núcleo del futuro distrito sanitario de la Cerdaña, mediante la integración de las estructuras sanitarias públicas y privadas del valle. La gestión diaria del hospital representa una experiencia desafiante en términos de gobernanza transfronteriza. Como resultado, importantes obstáculos legales como la repatriación de franceses fallecidos a Francia y el reconocimiento de los recién nacidos franceses, se resolvieron en 2017 con el acuerdo bilateral francoespañol de Málaga. Aun así, hay muchas cuestiones importantes que deberán resolverse a través de otros convenios bilaterales, como el reconocimiento mutuo de las cualificaciones de los profesionales sanitarios, o las intervenciones transfronterizas de atención sanitaria de emergencia. Estos dos casos

están siendo analizados por expertos en el marco de los proyectos *B-Solution* (B-Solution Project, 2020). Sin duda, el Hospital de la Cerdaña ha supuesto un hito en la CTF sanitaria europea del que podrán extraerse numerosas experiencias en los próximos años.

Conclusiones

Del panorama sobre la cooperación en las fronteras internas de la UE pueden extraerse dos tipos de conclusiones, unas referidas a su dinámica de conjunto, y otras a su diversidad.

El caso particular de estructura supraestatal de la UE, con un grado progresivamente elevado de integración territorial, ha facilitado especialmente en las últimas tres décadas avances muy significativos de la cooperación transfronteriza, gracias especialmente al apoyo legal y financiero facilitado por las instituciones comunitarias –además del Cde–, y con la colaboración creciente de los Estados miembros. El impulso del programa Interreg a inicios de los años noventa ha propiciado un gran número de iniciativas de colaboración, muchas de las cuales tienden a consolidarse en el tiempo. Entre las debilidades de la CTF se han indicado, por una parte, la fatiga del proceso de integración, vinculada a la necesidad de asimilar las todavía recientes ampliaciones, como a las presiones exteriores que han tensado la confianza de los Estados en la UE. A ello cabe añadir las dificultades que todavía encuentra la CTF, ya sea por falta de apoyo financiero o dificultades legales y administrativas, ya sea por las fragilidades de las instituciones participantes entre otras razones. A pesar de todo ello, la cooperación a lo largo de las fronteras europeas es hoy una realidad consolidada y normalizada, que con su acción contribuye a la integración europea, no solo acercando sus territorios transfronterizos, sino también planteando retos institucionales que afectan al conjunto de la UE.

Por otra parte, de la multiplicidad de experiencias expuestas en este capítulo se deduce que una de las fortalezas de la CTF europea es su notable flexibilidad, lo que le ha permitido adaptarse a múltiples realidades. En el plano geográfico, se han señalado su desarrollo en áreas de montaña y su potencial en las marítimas, sin olvidar su

importancia en las zonas urbanas. Desde un punto de vista organizativo, se ha puesto de relieve la importancia de las eurorregiones y otras entidades permanentes de cooperación, junto a las cuales actúan también las administraciones colindantes en múltiples acuerdos sobre un gran número de cuestiones. Finalmente, en el plano legal y administrativo, se ha mostrado la evolución continua hacia nuevas fórmulas que permitan potenciar las capacidades de los actores involucrados. Todo ello, pues, ha repercutido en una ampliación constante de posibilidades que, además, se difunden con rapidez a través de los canales de apoyo de las plataformas virtuales comunitarias.

Para terminar, puede decirse que la CTF es un reflejo de lo que es hoy la UE. En este sentido, Europa se encuentra hoy en un importante debate interno sobre su futuro, que afecta a sus territorios de frontera. En la medida en que la desconfianza en las instituciones comunes se consolide, los espacios fronterizos se verán perjudicados (véase la situación en la isla de Irlanda provocada por el Brexit). Por el contrario, un nuevo impulso para progresar en la integración repercutirá en nuevas posibilidades de cooperación entre los actores fronterizos, quienes a su vez fortalecerán el proyecto europeo con una miríada de acciones que aproximan cotidianamente a una ciudadanía que ya no entiende los límites que les separan de sus vecinos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERDI, Juan Cruz (2006): «La cooperación municipal en el Bidasoa: de la acción local al consorcio internacional», *Lurralde: Investigación y Espacio* 29, pp. 87-113.
- (2013): «Evolución de las relaciones transfronterizas en El Bidasoa: de la conurbación a la communauté», *Geographicalia* 63-64, pp. 5-26.
- (2019): «Éxitos y fracasos de la cooperación transfronteriza: El ejemplo del Bidasoa», *Estudios Fronterizos* 20, artículo e041, en línea: <<https://doi.org/10.21670/ref.1920041>>.

- ANDERSON, James y Liam O'DOWD (1999): «Borders, border regions and territoriality: contradictory meanings, changing significance», *Regional Studies Association* 33(7), pp. 593-604.
- ARBAIZA, Joseba Koldobika (2006): «Proyectos de cooperación transfronteriza en el País Vasco: objetivos y realidad», *Lurralde* 29, pp. 143-177.
- BECK, Joachim (2017): «Cross-border cooperation and the challenge of transnational institution-building – the example of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)», *RECERC (Revue électronique du Consortium d'Études Catalanes)* (Número 1 especial «Cross-border Cooperation in Europe: Beyond the Scars of History»), pp. 1-13.
- (ed.) (2018): *Transdisciplinary Discourses on Cross-Border Cooperation in Europe*, Bruselas, Peter Lang.
- BENDELAC GORDON, Leticia y Martín Guillermo RAMÍREZ (coords.) (2019): *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Madrid, La Catarata (col. Desarrollo y Cooperación, n.º 705).
- BERZI, Matteo (2017a): «Local cross-border cooperation as a territorial strategy for peripheral borderlands? The analysis of two study cases along the Eastern French- Spanish border using the territorialist approach», *Europa Regional* 24(1-2), pp. 9-22, en línea: <http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/54415/ssoar-europareg-2017-1/2-berzi-Local_cross-border_cooperation_as_a.pdf?sequence=1>.
- (2017b): «The cross-border reterritorialization concept revisited: The territorialist approach applied to the case of Cerdanya on the French-Spanish border», *European Planning Studies* 25(9), pp. 1575-1596, en línea: <<https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1321622>>.
- BERZI, Matteo y Antoni DURÀ (2018): «Le reti transfrontaliere locali nelle aree di confine montane. Analisi dei casi della Wipptal e della Cerdanya», *Archivio di Studi Urbani e Regionali* 121, pp. 73-95, en línea: <<https://doi.org/10.3280/ASUR2018-121004>>.

- BERZI, Matteo y Antoni DURÀ (2021): «La coopération transfrontalière en matière sanitaire dans l'UE à travers le cas emblématique de l'Hôpital de Cerdagne (Pyrénées)», en François Moullé y Bernard Reitel (dirs.): *Maillages et interfaces, les enjeux territoriaux de la santé*, Burdeos, Presses universitaires de Bordeaux, pp. 79-96.
- BLANC, Antonio (1989): «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 17, pp. 37-54.
- BLATTER, Joachim (2004): «From “spaces of place” to “spaces of flows”? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America», *International Journal of Urban and Regional Research* 28(3), pp. 530-548, en línea: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.0309-1317.2004.00534.x>>.
- B-SOLUTION PROJECT (2020): *Advice Case: Speedy mutual recognition of qualifications for healthcare professionals*, Advised Entity: European Grouping of Territorial Organisation Cerdanya Hospital EGTC, ES-FR. Expert: Transfrontier Operational Mission (MOT), en línea: <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/mot_cerdanya_hospital_egtc.pdf>.
- CAMONITA, Francesco (2019a): «Passer par l'étape proto-eurorégionale: le cas de la région transfrontalière Sicile-Malte», *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* 48, pp. 99-113.
- (2019b): «Envisioning the Sicilian-Maltese archipelago: a Braudelian inspired triple-level analysis of a European cross-border region», *Island Studies Journal* 14(1), pp. 125-146.
- (2019c): *A methodology for the design of Euroregional cross-border organizations and its application in the Sicily-Malta Cross-Border Region*. Tesis doctoral, Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona.
- CAMONITA, Francesco; Antoni DURÀ y Andrea NOFERINI (2020): «A territorial scale-based model for Euroregions and its implications for Cross-Border Cooperation in maritime contexts», *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 66(3), pp. 513-540.

- CANCELA, Celso (2016): «Experiencias de micro-cooperación transfronteriza en la frontera galaico-portuguesa: las eurociudades», en Enrique José Varela Álvarez y Celso Cancela Outeda (coords.): *Las fronteras ante sus espejos. Relatos transfronterizos sobre Europa, América, Asia y el Magreb*, Santiago de Compostela, Andavira Editora, pp. 121-137.
- CdE (CONSEJO DE EUROPA) (1980): «Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 y ratificado por instrumento de 10 de julio de 1990», *BOE*, 248, de 16 de octubre de 1990. Corrección de errores en *BOE*, 260, de 30 de octubre de 1990.
- CEE (COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA) (1985): «Reglamento (CEE) nº 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE)», *DOCE* 199, de 31 de julio de 1985.
- CE (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA) (2006): «Reglamento (CE) no. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)», *DOUE*, 210, de 31 de julio de 2006, en línea: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=FI>>.
- (2018): *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier* (COM/2018/373 final-2018/0198 (COD)), en línea: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0373>>.
- CdR (COMITÉ DE LAS REGIONES) (2020): *EGTC Monitoring Report 2018-2019*, en línea: <<https://portal.cor.europa.eu/egtc/resources/Documents/CoR-EGTC-monitoring-report-final-study-2019.pdf>>.
- COM (COMISIÓN EUROPEA) (2021): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea* (COM/2021/393 final, Bruselas, 14/7/2021), en línea: <<https://>>

- eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0393&from=ES>.
- CRPM (CONFERENCIA DE LAS REGIONES PERIFÉRICAS Y MARÍTIMAS) (2018): *The future of INTERREG: 10 messages from the CPMR* (Technical Note), en línea: <<https://cpmr.org/wpdm-package/the-future-of-interreg-10-messages-from-the-cpmr/?wpdmdl=17990&ind=1529396962494>>.
- DE CASTRO, José Luis; Francisco LETAMENDIA y Francesc MORATA (coords.) (2010): *Cooperación Transfronteriza Comparada: Cataluña, Galicia, País Vasco*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus / Universitat Autònoma de Barcelona.
- DEBARBIEUX, Bernard y Martin F. PRICE (2008): «Representing Mountains: From Local and National to Global Common Good», *Geopolitics* 13(1), pp. 148-168, en línea: <<https://doi.org/10.1080/14650040701783375>>.
- DEBARBIEUX, Bernard; Martin F. PRICE y Jörg BALSIGER (2013): «The Institutionalization of Mountain Regions in Europe», *Regional Studies* 49(7), pp. 1193-1207, en línea: <<https://doi.org/10.1080/00343404.2013.812784>>.
- DEL BIAGGIO, Cristina (2013): *Linking up the Alps: how networks of local political actors build the pan-Alpine region*, Berna, Peter Lang.
- DOMÍNGUEZ, Luis y Enrique José VARELA (2015): «Construyendo Europolis a partir de la cooperación local “informal” en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 6(2), pp. 225-246.
- DURÀ, Antoni; Matteo BERZI y Andrea NOFERINI (2019): «Coopération transfrontalière dans l'aire du Programme Opératif européen SUDOE: un bilan», *Revue Sud-Ouest Européen* 48, pp. 85-98, en línea: <<https://doi.org/10.4000/soe.6081>>.
- DURÀ, Antoni; Francesco CAMONITA; Matteo BERZI y Andrea NOFERINI (2018): *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*, Barcelona, Departamento of Geografia, UAB.

- FARINELLI, Marcel A. (2021): «The impeded archipelago of Corsica and Sardinia», *Island Studies Journal* 16(1), pp. 325-342, en línea: <<https://doi.org/10.24043/isj.142>>.
- FELIU, Jaume; Matteo BERZI; Joan VICENTE I RUFÍ; Margarida CASTEÑER y Rafael LLUSSÀ (2013): «Análisis de los proyectos y actores transfronterizos España-Francia en el período 2007-2013», *Geographicalia* 63-64, pp. 75-93.
- FELIU, Jaume; Matteo BERZI; Javier MARTÍN; Roser PASTOR y Margarida CASTEÑER (2018): «Cuatro fronteras europeas bajo la lupa. Una metodología para el análisis de los proyectos de cooperación transfronteriza (INTERREG)», *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (Special Issue: Espais fronterers i cooperació transfronterera a Europa), 64(3), pp. 443-465, en línea: <<https://doi.org/10.5565/rev/dag.532>>.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos (1990): *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las comunidades autónomas*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- FOURNY, Marie-Christine y Hélène VELASCO-GRACIET (2005): «L'eurorégion Aquitaine Euskadi Navarre, un espace transfrontalier émergent?», *Sud-Ouest Européen: Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* 19, pp. 71-84.
- HALLEUX, V. (2019): *European territorial cooperation (Interreg) 2021-2027*. European Parliamentary Research Service, PE628.228, en línea: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628228/EPRS_BRI\(2018\)628228_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628228/EPRS_BRI(2018)628228_EN.pdf)>.
- HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste (2007): *La frontière en Europe: un territoire? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, París, Editions L'Harmattan (col. Logiques politiques).
- HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste y Almudena SÁNCHEZ SÁNCHEZ (2017): «European Cross-Border Regions as Policy-makers: A Comparative Approach», *Journal of Borderlands Studies* 32(2), pp. 249-265, en línea: <<https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1195706>>.
- HEREDERO, María Isabel y Blanca OLMEDILLAS (2009): «Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea», *Investigaciones Regionales* 16, pp. 191-215.

- JURADO, José M. y Francisco J. PAZOS (2017): «Evolución de los límites de la frontera luso-española en los programas transfronterizos. Reflexiones y propuestas», Ponencia en *International Conference on Regional Science* [XLIII Reunión de Estudios Regionales - XIII Congreso Internacional de Ciencia Regional de Andalucía], Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 15-17 de noviembre, en línea: <<https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/sevilla2017/media/uploads/2017/10/07/Jurado.pdf>>.
- KEATING, Michael (1998): *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- LETAMENDIA, Francisco (1997): «Basque nationalisms and cross-border co-operation between the Southern and Northern Basque Countries», *Regional and Federal Studies* 7(2), pp. 25-41.
- LETAMENDIA, Francisco; Jesús Antonio BORJA y Kepa SODUPE (eds.) (1998): *La construcción del espacio vasco-aquitano: un estudio multidisciplinar*, Leioa, Universidad del País Vasco.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (2017): «Investigación geográfica sobre las fronteras de la Península Ibérica», *Polígonos: Revista de geografía* 29, pp. 327-346.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo y Noemí LÓPEZ FERNÁNDEZ (2021): «Territorio Bidasoa y Eurociudad Vasca: estrategias y retos de una cooperación transfronteriza histórica», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* LIII(208), pp. 331-352.
- LOZANO, Pedro José (2007): «La Eurociudad Baiona-Donostia. ¿Ejemplo o utopía en la colaboración transfronteriza?», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 44, pp. 325-340.
- LÖFGREN, Orvar (2008): «Regionauts: The transformation of cross-border regions in Scandinavia», *European Urban and Regional Studies* 15(3), pp. 195-209, en línea: <<https://doi.org/10.1177/0969776408090418>>.
- MÁRQUEZ, Juan Antonio (2010): «Deconstrucción y articulación territorial de la frontera luso-andaluza», *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* (Monográfico: «El estado de la Ordenación del Territorio en España») 47(2), pp. 297-316.

- MEDEIROS, Eduardo (2011): «(Re)defining the Euroregion Concept», *European Planning Studies* 19(1), pp. 141-158, en línea: <<http://doi.org/10.1080/09654313.2011.531920>>.
- (2013): «Euro-Meso-Macro: The new regions in Iberian and European Space», *Regional Studies* 47(8), pp. 1249-1266, en línea: <<https://doi.org/10.1080/00343404.2011.602336>>.
- MEDEIROS, Eduardo (ed.) (2018): *European Territorial Cooperation Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham, Springer International Publishing.
- MORATA, Francesc (2007): «La Construcción institucional de las Euroregiones», *Le Istituzioni del Federalismo* 7, pp. 7-39, en línea: <http://catalag.uab.cat/record=b1751765~S1*cat>.
- MORATA, Francesc y Andrea NOFERINI (2013): «The Pyrenees-Mediterranean Euroregion: Policy Networks and Institutional Capacities», en Nicola Bellini y Ulrich Hilpert (eds.): *Europe's changing geography as a result of trans-regional cooperation*, Abingdon, Oxon, Routledge, pp. 171-190.
- MOT (MISSION OPÉRATIONELLE TRANSFRONTALIÈRE) (2017): «Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles - Main Report», *Mission Opérationelle Transfrontalière*, en línea: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/REPORT_20170628_WG_on_Innovative_Solutions_to_Cross-Border_Obstacles.pdf>.
- (2021): «Cross-border maritime cooperation», *Mission Opérationelle Transfrontalière*, en línea: <<http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/topics-of-cooperation/cross-border-maritime-cooperation/maritime-cooperation-3/>>.
- NOFERINI, Andrea; Matteo BERZI; Francesco CAMONITA y Antoni DURÀ (2020): «Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and reterritorialization», *European Planning Studies* 28(1), pp. 35-56, en línea: <<https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>>.

- NOGUÉ, Joan y Pere SALA (2018): «La planificació i la gestió d'un paisatge transfronterer. El Pla de Paisatge de la Cerdanya», *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (Monogràfic: «Espais fronterers i cooperació transfronterera a Europa») 64(3), pp. 567-586.
- NORDREGIO (2004): «Mountain areas in Europe, Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries», *Nordregio Report*, en línea: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1.pdf>.
- OLIVERAS, Xavier; Antoni DURÀ y Markus PERKMANN (2010): «Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)», *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 56(1), pp. 21-39.
- PE (PARLAMENTO EUROPEO) (2021): *Legislative Train Schedule: Proposal For A Regulation On The European Territorial Cooperation Goal (Interreg) Supported By The European Regional Development Fund And External Financing Instruments*, en línea: <[https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-european-territorial-cooperation-goal-\(interreg\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-european-territorial-cooperation-goal-(interreg))>.
- PE/CE (PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA) (2021): *Reglamento (UE) 2021/1059 sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior*, en línea: <<https://www.boe.es/doue/2021/231/L00094-00158.pdf>>.
- PERKMANN, Markus (2003): «Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation», *European Urban and Regional Studies* 10(2), pp. 153-171.
- PIATTONI, Simona (2010): *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- POPESCU, Gabriel (2008): «The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe», *Political Geography* 27(4), pp. 418-438, en línea: <<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.03.002>>.

- SANGUIN, André-Louis (2013): «Euroregions and other EU'S cross-border organizations: the risk of confusion, redundancy, oversizing and entropy. A critical assessment», *Annales-Anali Za Istrske In Mediteranske Studije-Series Historia Et Sociologia* 23(1), pp. 155-164.
- SCOTT, James W. (2012): «European Politics of Borders, Border Symbolism and Cross-Border Cooperation», en Thomas M. Wilson y Hastings Donnan (eds.): *A Companion to Border Studies*, Chichester, Reino Unido, John Wiley & Sons, pp. 83-99, en línea: <<http://doi.wiley.com/10.1002/9781118255223.ch5>>.
- SOHN, Christophe (2010): «El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo», *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 66(1), pp. 167-184.
- (2014): «The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis», *International Journal of Urban and Regional Research* 38(5), pp. 1697-1711, en línea: <<https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029>>.
- TATHAM, Michaël (2013): «Paradiplomats against the state: Explaining conflict in state and sub-state interest representation in Brussels», *Comparative Political Studies* 46(1), pp. 63-94.
- TRILLO, Juan Manuel y Valerià PAÛL CARRIL (2018): «La Reserva de la Biosfera Meseta Ibérica como espacio natural protegido transfronterizo: ¿herramienta de conservación o marca promocional?», *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 64(3), pp. 493-508.
- TRIPPL, Michaela (2010): «Developing Cross-Border Regional Innovation Systems: Key Factors and Challenges», *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie* 101(2), pp. 150-160, en línea: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2009.00522.x>>.
- WASSENBERG, Birte y Joachim BECK (eds.) (2009-2014): *Vivre et penser la coopération transfrontalière*, Stuttgart, Steiner Verlag, 6 vols.

WASSENBERG, Birte; Bernard REITEL; Jean PEYRONY y Jean RUBIO (2015): *Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, en línea: <http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2015/territorial-cooperation-in-europe-a-historical-perspective>.

WASSENBERG, Birte y Bernard REITEL (eds.) (2020): *Critical Dictionary on Cross Border Cooperation in Europe*, Berna, Peter Lang, en línea: <<https://doi.org/10.3726/b15774>>.

3 Las metrópolis transfronterizas en Europa

Lecciones y retos de una construcción espacial paradójica

Christophe Sohn

Introducción

Una ciudad fronteriza no se define simplemente por su proximidad a una frontera; es sobre todo un lugar que depende de esta frontera para su propia existencia (Buursink, 2001). Durante mucho tiempo, esta condición fronteriza ha conducido a una marginación económica y territorial de estos centros urbanos periféricos (véase, en particular, Hansen, 1977). Además del efecto barrera de las fronteras, que reduce los costes de transacción al tiempo que reduce las áreas de mercado, también se añaden los efectos de la marginación relacionados con el deseo de los Estados de no permitir el desarrollo de actividades susceptibles de despertar el interés de los países vecinos, así como imperativos militares que confieren a las regiones fronterizas el estatus de zonas tapón. Estas condiciones, que acompañaron la formación de los Estados modernos a partir del siglo XVI, explican que las grandes ciudades y, *a fortiori*, las capitales de los Estados rara vez se situaran cerca de una frontera internacional. Aparte de los casos en los que existía un centro urbano antes de la imposición de una frontera, la presencia de ciudades fronterizas fue el resultado del establecimiento de fortalezas destinadas a reforzar la función defensiva de la frontera, o del desarrollo de actividades específicamente transfronterizas, como el tránsito y el almacenamiento de mercancías o las operaciones aduaneras.

La aceleración del proceso de globalización de los intercambios económicos y culturales, el fin de la Guerra Fría y el fortalecimiento de los mecanismos de integración regional como la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el Mercado Común del Sur (Mercosur) han transformado las funciones tradicionalmente asignadas a las fronteras estatales (Perkmann y Sum, 2002). La supresión gradual desde la década de 1980 de los controles aduaneros sobre el comercio, las transacciones financieras y, en menor medida, la movilidad de las personas ha reforzado la función de interfaz de las fronteras en detrimento de su papel como barreras (O'Dowd, 2002). En el marco de esta transformación de las fronteras y los espacios estatales, las ciudades y regiones fronterizas han adquirido una centralidad sin precedentes y nuevas perspectivas de desarrollo. La intensificación de la urbanización de las regiones fronterizas en todo el mundo y la diversificación de las configuraciones urbanas son los resultados más destacados (véase, en particular, Nugent, 2012; pero también Dilla, 2015, para América Latina; Soi y Nugent, 2017, para África; Sohn y Stambolic, 2015, para Europa). Junto con las aglomeraciones transfronterizas y las ciudades gemelas, que representan las figuras clásicas de la urbanización fronteriza, la aparición de metrópolis transfronterizas son un ejemplo de los cambios que se están produciendo (Herzog, 1990; Herzog y Sohn, 2014). Se trata de regiones urbanas con funciones metropolitanas avanzadas que trascienden una o varias fronteras estatales y cuyo tamaño demográfico oscila desde unos cientos de miles hasta unos cuantos millones de habitantes. Aunque el desarrollo de estos acuerdos urbanos transfronterizos sigue dependiendo de la frontera, la naturaleza de la relación que los vincula a esta última ha cambiado: más allá de los obstáculos que genera, la frontera también presenta oportunidades de desarrollo económico, promoción territorial y reconocimiento político (Sohn, 2014a).

Dado que las metrópolis transfronterizas son lugares privilegiados de explotación de las fronteras como recurso, estas representan «laboratorios» de integración transfronteriza que muestran lo que ocurre cuando las fronteras se abren, tanto en términos de respuestas institucionales y modelos de gobernanza como en términos de prácticas y representaciones de las poblaciones. También permiten

cuestionar las consecuencias del endurecimiento de regímenes fronterizos, incluso en zonas de libre circulación como el Espacio Schengen. Ante los temores suscitados por los flujos migratorios o la pandemia de COVID-19, asistimos a la reintroducción cada vez más frecuente de controles en las fronteras interiores en la UE, o incluso a su cierre total, por orden de los Gobiernos nacionales (Medeiros, Ramírez, Ocskay y Peyrony, 2020). Estas dificultades inherentes a la superación de las fronteras ponen de manifiesto la ambivalencia de estos acuerdos urbanos, que se derivan de la disyuntiva entre la conectividad de un mundo globalizado y la territorialidad resiliente de los Estados. Este capítulo explora esta paradoja de las ciudades fronterizas, que se agrava en el caso de las metrópolis transfronterizas, a saber, que la frontera es tanto lo que justifica su existencia y desarrollo como lo que les impide desarrollar su potencial. Tras un breve repaso de las regiones metropolitanas transfronterizas europeas, el examen del proceso de integración desde el punto de vista funcional, institucional e ideológico pone de manifiesto los avances y desafíos propios de estas configuraciones urbanas fronterizas, emblemáticas de las transformaciones fronterizas contemporáneas.

1. El desarrollo de las regiones metropolitanas transfronterizas en Europa

El proceso de integración europea iniciado en la posguerra y que ha conducido progresivamente a la apertura de las fronteras interiores de la UE (mercado único, acuerdos de Schengen, el euro como moneda única, etc.) y a un fuerte apoyo a la cooperación territorial ha proporcionado un contexto especialmente favorable para el desarrollo urbano de los espacios fronterizos. Aunque el nivel de urbanización de las regiones fronterizas en Europa es desigual, con una concentración de los principales núcleos urbanos en la Europa del Rin, la población que vivía cerca de una frontera estatal (a menos de 45 minutos en coche) se acercaba a los 102 millones en 2006, el 80 % de la cual vivía en zonas consideradas como urbanas (Sohn y Stambolic, 2015). Junto con las ciudades fronterizas y las ciudades gemelas, la aparición de metrópolis transfronterizas es característica de los

cambios que se están produciendo (véase mapa 3.1). En Europa, estas regiones urbanas están polarizadas por centros metropolitanos de tamaño a menudo modesto y que concentran servicios avanzados y funciones estratégicas. La movilización de recursos económicos, políticos o simbólicos vinculados a su ubicación fronteriza asegura su inserción en las redes de la economía globalizada y una fuerte influencia internacional (Sohn, 2014a). Los ejemplos más relevantes que ilustran esta configuración urbana original son los casos de Basilea (Suiza-Francia-Alemania), Copenhague-Malmö (Dinamarca-Suecia), Ginebra (Suiza-Francia), Lille (Francia-Bélgica), Luxemburgo (Luxemburgo-Francia-Alemania-Bélgica), Estrasburgo (Francia-Alemania) y Viena-Bratislava-Brno-Győr (Austria-Eslovaquia-República Checa-Hungría) (ESPON, 2010).

El desarrollo de las áreas metropolitanas transfronterizas ha ido acompañado de un proceso de construcción política e institucionalización de nuevas áreas de cooperación transfronteriza según diversas modalidades y trayectorias históricas. En Basilea y el Alto Rin, una de las cunas de la cooperación transfronteriza en Europa, las iniciativas de cooperación son antiguas y numerosas (la Regio Basiliensis se creó en 1963). Sin embargo, la afirmación de un proyecto de desarrollo de una metrópolis trinacional no se concretó hasta principios de la década de 2000, con la iniciativa de la Aglomeración Trinacional de Basilea, a la que sucedió en 2007 el Eurodistrito Trinacional de Basilea. En el caso de Copenhague-Malmö, la construcción de un enlace fijo entre las dos ciudades (un puente-túnel que cruza el Oresund) a finales de los años noventa fue el catalizador de la cooperación transfronteriza a nivel regional, con el propósito de la construcción de una metrópolis transfronteriza funcionalmente integrada. En Ginebra, el proyecto de aglomeración franco-valdo-ginebrés se inició en 2004, treinta años después del inicio de las conversaciones entre los agentes locales y regionales suizos y franceses. Desde 2013, el proyecto de aglomeración se llama *Grand Genève*. El proyecto de crear una eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai se inició en los años noventa. Pero fue en 2008 cuando la estructura de cooperación se estableció formalmente como agrupación europea de cooperación territorial (la primera AECT de Europa).

En Luxemburgo y en la Gran Región, el proyecto de creación de una región metropolitana transfronteriza policéntrica tomó forma a finales de la década de 2000. Sin embargo, los diferentes puntos de vista de los cuatro países implicados y la fuerte asimetría de los flujos transfronterizos polarizados por Luxemburgo dificultan la adopción de cualquier iniciativa de coordinación para el desarrollo espacial de esta región metropolitana transfronteriza, que aún está en proceso de creación. En el caso de Estrasburgo y su periferia fronteriza alemana, el Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau se puso en marcha en 2003 a instancias de los jefes de Estado francés y alemán. Desde entonces, se han desarrollado actividades de cooperación en los ámbitos de la salud, el multilingüismo, la cultura y la movilidad. Por último, en el caso de Viena-Bratislava, en 2003 se puso en marcha una estructura denominada CENTROPE, que reúne a las ciudades y regiones de Viena, Bratislava, Győr y Brno. La cooperación se centra en la promoción económica de esta región situada en el corazón de Europa central.

Estas iniciativas de cooperación metropolitana han sido promovidas por las autoridades públicas locales y regionales, como ocurre generalmente con otras formas de cooperación transfronteriza en Europa. En algunos casos, sin embargo, la afirmación de las regiones metropolitanas transfronterizas como nuevos polos de crecimiento periférico ha sido apoyada por los Estados a través de sus políticas de ordenación del territorio, en particular por Francia, Alemania y Suiza (Sohn y Reitel, 2016). La iniciativa más ambiciosa es, sin duda, la Política de Aglomeración de la Confederación Helvética, que financia, mediante licitaciones periódicas, el desarrollo de infraestructuras de transporte transfronterizas en las aglomeraciones de Basilea y Ginebra, incluidas las redes que se extienden más allá de la frontera nacional.

2. Una integración funcional desigual impulsada por los diferenciales transfronterizos

La formación de regiones metropolitanas transfronterizas se basa en un proceso de integración funcional que trasciende las fronteras y adopta diferentes grados de intensidad en función de los contextos

regionales, las pautas de desarrollo económico y los marcos institucionales. En términos generales, esta forma de integración se refiere a los flujos de bienes y personas, los intercambios económicos y culturales y las conexiones materiales que tienen lugar a través de una frontera. Da lugar a relaciones de interdependencia más o menos marcadas y más o menos asimétricas.

Desde el momento en el que se abre una frontera, las zonas fronterizas presentan una ventaja evidente, esto es, la de estar situadas cerca del territorio limítrofe. En el caso de las ciudades y metrópolis transfronterizas, esta posición puede generar dos ventajas particulares. En primer lugar, la ubicación como puerta de entrada o puesto avanzado facilita la atracción de flujos internacionales de personas y mercancías. Basilea lleva mucho tiempo aprovechando su posición geográfica en la frontera de Suiza y su confluencia con Alemania y Francia. En segundo lugar, su proximidad a los mercados extranjeros es una ventaja para las empresas exportadoras. Tras la caída del Telón de Acero, Viena se posicionó rápidamente como un lugar ideal en Europa para acceder a nuevos mercados del este; de ahí las iniciativas de las élites económicas y políticas de la capital austriaca para establecer relaciones privilegiadas con las ciudades vecinas y territorios fronterizos (Sohn y Giffinger, 2015).

Aunque la apertura relativa de las fronteras –y, por tanto, la eliminación de ciertas barreras– es una condición necesaria para el desarrollo de la integración funcional dentro de las zonas fronterizas, esta, sin embargo, no es suficiente. Por un lado, el aumento de los flujos e intercambios transfronterizos implica la existencia de infraestructuras de transporte adecuadas. Sin embargo, muy a menudo, las ciudades fronterizas, debido a su histórica marginación territorial, tienen carencias en este ámbito. Esto es aún más marcado cuando la frontera está unida a una barrera natural (río, estrecho, montaña). Incluso en presencia de aglomeraciones urbanas que trascienden la frontera, la cuestión de la interconexión de las redes de transporte y comunicación constituye un reto importante. Por ejemplo, en el caso del área de la Gran Ginebra, que forma una aglomeración urbana transfronteriza morfológicamente continua, la interconexión de las redes ferroviarias francesa y suiza es muy reciente, tras casi un siglo de postergación. Hasta entonces, las redes

nacionales terminaban a ambos lados de la frontera. Por otro lado, la existencia de diferencias fronterizas es lo que da lugar a la movilidad por motivos de trabajo, ocio, turismo o residencia, así como al comercio legal o ilícito (contrabando). La presencia de diferencias fronterizas en los costes de producción (mano de obra, tierra, materias primas), en los precios, en la oferta o la demanda de bienes y servicios, o en las diferencias en los regímenes fiscales y legislativos, representan oportunidades para explotar las ventajas comparativas derivadas de la situación fronteriza. Cuando las empresas movilizan estas economías de compensación, se crean redes de producción transfronterizas basadas en una división internacional del trabajo: las actividades intensivas en mano de obra se sitúan en el lado de la frontera donde los costes de producción son más bajos y los marcos normativos son más flexibles; las actividades intensivas en conocimiento (especialmente los servicios empresariales de alto nivel), que requieren empleados altamente cualificados, permanecen en el lado de la frontera donde la accesibilidad, las infraestructuras y las condiciones de vida se consideran mejores. Este fenómeno, que implica el desarrollo desigual y combinado de las zonas fronterizas, ha permitido el crecimiento de grandes metrópolis transfronterizas en América del Norte (San Diego-Tijuana, El Paso-Ciudad Juárez; véase Herzog, 1990) o en el sudeste asiático (Singapur y el triángulo de crecimiento SIJORI; véase, en particular, Sparke, Sidaway, Bunnett y Grundy-Warr, 2004). En Europa, se pueden encontrar lógicas similares, aunque de menor intensidad, a lo largo de la frontera germano-polaca (Krätke, 1999).

Dada la libre circulación de personas –y en particular de trabajadores– dentro del Espacio Schengen, la movilización de los diferenciales fronterizos ha provocado un auge del trabajo transfronterizo en Europa. El fenómeno ha crecido espectacularmente a partir de los años noventa y del establecimiento del mercado único. Sin embargo, su distribución en las regiones fronterizas es muy desigual, lo que indica que el aprovechamiento de los diferenciales fronterizos no es evidente y que diversos factores pueden obstaculizar el desarrollo de las interacciones económicas y sociales, entre las que se encuentran la existencia de una historia conflictiva, la persistencia de barreras culturales, lingüísticas o administrativas o las

tensiones políticas entre los países implicados. Las áreas metropolitanas de Ginebra, Luxemburgo y Basilea concentran el mayor número de trabajadores transfronterizos de Europa, con 104.000, 72.000 y 56.000 personas respectivamente en 2017. En los tres casos, se trata de ciudades de tamaño medio que albergan servicios avanzados y funciones estratégicas (finanzas, biotecnología, organizaciones internacionales), lo que asegura su integración en las redes de la economía globalizada y una fuerte influencia internacional. La movilización de los trabajadores transfronterizos es especialmente interesante, ya que estos centros económicos se benefician de una mano de obra a menudo cualificada sin tener que asumir los costes de su reproducción social. Además, la movilización de los trabajadores extranjeros puede regularse y, en caso de descenso cíclico o estacional de la actividad económica, la situación fronteriza permite despedir a los trabajadores sin afectar a la tasa de desempleo nacional (Sohn, Reitel y Walther, 2009). En cada caso, las diferencias salariales y las oportunidades de empleo alimentan estas interacciones económicas, que contribuyen a la formación de regiones metropolitanas transfronterizas funcionalmente integradas, pero dentro de las cuales las disparidades sociales y espaciales tienden a reproducirse siguiendo una lógica centro-periferia. El refuerzo de la división funcional del espacio entre las actividades económicas concentradas en el centro urbano y la función residencial relegada a la periferia fronteriza puede dar lugar a un proceso de desbordamiento metropolitano que cree tensiones entre ambos lados de la frontera. Estas dinámicas se han observado en particular en el caso de ciudades sometidas a limitaciones espaciales especialmente drásticas, como Ginebra, que durante mucho tiempo favoreció la urbanización de su periferia francesa (Annemasse y el País de Gex) para salvaguardar su superficie agrícola en el marco de una política urbanística maltusiana (Surchat Vial, Bessat y Roulet, 2010).

En resumen, si las ciudades fronterizas y, en particular, las regiones metropolitanas transfronterizas son espacios marcados por dinámicas de integración funcional, se debe en gran medida a que ciertos actores (empresarios, residentes, comerciantes, etc.) son capaces de explotar los diferenciales económicos o normativos de la frontera. La evolución de estas configuraciones transfronterizas en

las dos últimas décadas muestra que las asimetrías fronterizas no desaparecen necesariamente con el aumento del comercio transfronterizo. Por el contrario, parece que ciertas desigualdades sociales y espaciales se reproducen, o incluso se refuerzan, según una lógica de especialización de los espacios y de polarización socioeconómica (Decoville, Durand, Sohn y Walther, 2013). Esta integración transfronteriza, que a veces se presenta en el discurso político regional o europeo como un signo de la desaparición de las fronteras y de fortalecimiento de la cohesión social y territorial, se basa de hecho en el mantenimiento de ciertas asimetrías y desigualdades. La problemática para los agentes públicos encargados de coordinar el desarrollo espacial de las metrópolis transfronterizas es, pues, gestionar los efectos potencialmente contradictorios de las fronteras, que son a la vez recursos y obstáculos. Esta tarea es tanto más difícil cuanto que, cuando las disparidades a uno y otro lado de una frontera son demasiado acusadas, complican la aplicación de respuestas institucionales adecuadas y, en general, la construcción política de las regiones metropolitanas transfronterizas.

3. Iniciativas innovadoras de cooperación transfronteriza con resultados dispares

Las iniciativas tomadas por los actores políticos –a los que a menudo se suman las coaliciones de la sociedad civil y las empresas– para establecer relaciones políticas, llevar a cabo proyectos de cooperación, desarrollar mecanismos de gobernanza y aplicar políticas públicas a escala transfronteriza están relacionadas con el proceso de integración institucional. De hecho, la experiencia europea está marcada por una fuerte institucionalización de la cooperación transfronteriza y un papel predominante de las autoridades públicas locales y regionales (Perkmann, 2003). Los programas de apoyo a la cooperación transfronteriza (Interreg, IPA-CBC, ENI CBC, etc.) y la creación de instrumentos jurídicos *ad hoc* como la AECT han creado un contexto favorable. A su vez, las ciudades y regiones fronterizas europeas han desempeñado un importante papel en la aplicación de la política de cohesión de la UE y en la simbolización de la integración

europea a nivel local y regional (Joenniemi y Jańczak, 2017). Así, la visión de una Europa unida se ha hecho realidad a través de un sinnúmero de iniciativas de cooperación transfronteriza encaminadas a superar las diferencias heredadas del pasado y a tender puentes más allá de estas. En cuanto a las ciudades fronterizas, la multiplicación de las «eurociudades» (como Bayona-San Sebastián, Chaves-Verín o Görlitz-zgorzelec), los «eurodistritos» (como Basilea, Saarbrücken-Forbach o Estrasburgo-Ortenau) o las «eurometrópolis» (como Lille-Kortrijk-Tournai) evidencia este impulso europeo y el impacto de las políticas europeas en la transformación de las zonas fronterizas (Prokkola, 2019).

Históricamente, la cooperación entre ciudades fronterizas se ha centrado sobre todo en mejorar las relaciones de vecindad y resolver los problemas locales causados por la proximidad de la frontera, como la gestión de las interrupciones de carga en los sistemas de transporte o el desarrollo de un equipamiento común. Con la emancipación del hecho metropolitano en las zonas fronterizas, hemos asistido a un cambio de registro y a un cambio de escala. Por un lado, se trata de una cooperación transfronteriza que afecta a las funciones estratégicas de las metrópolis, como la competitividad económica, el refuerzo de la interconexión con las grandes redes de transporte, la ordenación del territorio y la influencia internacional. Por otro lado, a menudo se trata de regiones urbanas policéntricas, con modos de gobernanza multinivel y construcciones institucionales complejas (Fricke, 2015; Pupier, 2020). Dados los recursos, las competencias técnicas y de gestión y el liderazgo político de que disponen generalmente los actores metropolitanos, las metrópolis transfronterizas parecen ser lugares privilegiados para la innovación institucional. La confrontación a largo plazo de las normas de urbanismo, los procedimientos de planificación urbana y, más ampliamente, los diferentes sistemas jurídicos y culturas administrativas da lugar a la introducción de prácticas y normas innovadoras (Reitel, 2006). La complejidad del territorio y sus limitaciones animan a los actores locales y regionales a desarrollar una inteligencia territorial particular basada en los retoques y ajustes de las políticas públicas nacionales, como muestra el ejemplo de la eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai (véase Durand, 2014).

Si bien el contexto fronterizo suele crear dificultades en términos de cooperación transfronteriza y coordinación de actividades, la presencia de la frontera también puede ser movilizadora como recurso discursivo por los actores locales (Pupier, 2021). Uno de los principales aspectos de esta movilización de las fronteras con el fin de afirmar una estrategia de reorganización territorial se refiere a su función simbólica. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias que movilizan la frontera como objeto de reconocimiento: los discursos que pretenden reforzar el atractivo y la competitividad internacional de la metrópoli transfronteriza, los que participan en el reconocimiento político de los actores implicados y los que trabajan por el desarrollo de un proyecto de territorio que transmita una identidad transfronteriza compartida. En la práctica, estas diferentes estrategias pueden combinarse de distintas maneras. En el primer caso, las élites políticas y económicas regionales se apropian selectivamente de la importancia simbólica de la apertura de las fronteras como «puente» en su retórica y estrategias para potenciar las economías competitivas, crear coaliciones de actores y fomentar nuevas formas de gobernanza regional (O'Dowd, 2002; Popescu, 2008; Sohn, 2014b). La promoción de equipamientos y lugares transfronterizos con una fuerte carga simbólica permite escenificar el atractivo de una región transfronteriza en la escena internacional en el marco de campañas de promoción territorial y de marca lugar (*place branding*). Así, la construcción del puente que une Copenhague con Malmö fue movilizadora por el Comité del Oresund como símbolo para destacar la función de interfaz de la frontera y la conectividad de la metrópolis transfronteriza presentada como «centro creativo» (*creative hub*) (Hospers, 2006).

En el segundo caso, el reconocimiento generado por el contexto transfronterizo es político. Cuando se encuentran en una situación fronteriza, las autoridades locales o regionales a menudo se ven desatendidas dentro de su sistema institucional nacional. Se trata de una carga ligada a la marginación histórica de las zonas fronterizas por las políticas estatales. Con la apertura de las fronteras, la situación fronteriza permite a los actores políticos locales esperar una ganancia de autonomía mediante el juego de la cooperación y las alianzas que trascienden las divisiones institucionales

y territoriales. Uno de los principales retos parece ser el acceso a interlocutores distintos de los impuestos por los marcos nacionales, en particular los gobiernos centrales o federales y los organismos europeos. Para los actores periféricos, esta paradiplomacia transfronteriza les confiere a menudo un papel más importante de lo que sugiere su nivel institucional. Los actores locales de la parte francesa de la Gran Ginebra han trabajado así por el reconocimiento institucional de la metrópoli ginebrina por parte de las autoridades francesas, que en un principio se mostraron reticentes a considerar como relevante una metrópoli cuyo centro urbano y corazón económico se encuentran fuera del territorio nacional. En esta búsqueda de reconocimiento político, los recursos financieros que la cooperación transfronteriza permite movilizar –en particular a través de los programas Interreg– son también una fuerte motivación, así como los efectos positivos en términos de imagen.

Por último, en el caso de las iniciativas de cooperación transfronteriza portadoras de un «proyecto de territorio», los actores públicos locales participan en la construcción de una identidad espacial compartida (Sohn, 2014b). La frontera se moviliza entonces como símbolo de reunión e identificación con un espacio común. La cooperación transfronteriza desarrollada en el marco de la conurbación trinacional de Basilea es un ejemplo destacado. A través de la ejecución de un proyecto de exposición transfronteriza de arquitectura y urbanismo denominado IBA Basel 2020 durante un periodo de diez años, los actores locales de los tres países implicados (Suiza, Francia y Alemania) han desarrollado una imagen de la conurbación trinacional como una entidad espacial unificada y no como una yuxtaposición de territorios compartimentados (Internationale Bauausstellung IBA Basel, 2021). El poder simbólico de las fronteras cuando se presentan como un vínculo es precisamente el de promover un sentimiento de pertenencia a un territorio común. La originalidad de la IBA Basilea 2020 radica en que ha movilizado el paisaje como elemento unificador y como palanca de cooperación. El paisaje proporciona una visión del territorio del proyecto en su conjunto y en sus diversas facetas, y permite a los residentes comprenderlo, lo que constituye un requisito previo esencial para cualquier forma de identificación de la población con esta estructura metropolitana

transfronteriza. En otras aglomeraciones transfronterizas, como el Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau, la Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai o la «doble ciudad» de Fráncfort (Oder)-Ślubiice, el desarrollo de parques o lugares públicos transfronterizos también ha servido de apoyo para la recodificación simbólica de la frontera como elemento unificador que apoya la construcción de identidades regionales (Jańczak, 2018; Reitel y Moullé, 2015).

En muchos casos, la distancia entre la retórica de los actores implicados en la cooperación transfronteriza y los logros, tanto en términos de coordinación de políticas públicas como de adhesión de las poblaciones residentes a los proyectos de cooperación, sigue siendo importante (Löfgren, 2008). En el caso de Copenhague-Malmö, las dificultades inherentes a la construcción de una metrópolis transfronteriza «integrada» llevaron finalmente a los agentes regionales a favorecer el marketing territorial en lugar de la realización de un proyecto territorial. De ahí el cambio de nombre de la iniciativa de cooperación en favor del Gran Copenhague para reforzar la promoción territorial de la región aprovechando la reputación de la capital danesa. Ya no se trata de inventar una ciudad más allá de la frontera, empresa difícil e incierta, sino de promover en la escena internacional un lugar imaginario que movilice la frontera como símbolo de integración y atractivo económico. La persistencia de la lógica estatal y la resistencia de las fronteras como referente de las identidades nacionales explican en parte el escaso éxito de estos nuevos niveles de gobernanza territorial a la hora de hacer emerger identidades regionales que trasciendan las fronteras.

4. La difícil aparición de sentimientos de pertenencia compartidos

Las ciudades y las regiones fronterizas son lugares donde las culturas intermedias surgen de la confrontación de las diferencias, lo que puede llevar a la afirmación de identidades regionales híbridas. Sin embargo, esta integración de cultura e identidad no es evidente. Es cierto que con la apertura de las fronteras puede surgir el mestizaje dentro de espacios marcados por el constante ir y venir de

ambos lados de una frontera (Dear y Burridge, 2005). Dicho esto, la presencia de la frontera también puede ser la fuente de un distanciamiento del otro lado. Esta dinámica de construcción de la identidad es, por tanto, larga e incierta. Por lo general, afecta principalmente a quienes cruzan la frontera con regularidad y, por tanto, contribuyen directamente a una mayor integración funcional de los espacios fronterizos. Incluso en el caso de las ciudades y regiones fronterizas con estrechos vínculos culturales o históricos, el sentimiento de pertenencia a una comunidad transfronteriza es difícil de conseguir (Veemaa, 2012). En el contexto de la cooperación transfronteriza y la integración regional en Europa, se pueden dar dos razones.

En primer lugar, existe una falta de articulación entre las iniciativas de cooperación transfronteriza y las experiencias cotidianas de los habitantes de las regiones fronterizas. Según los resultados de la encuesta realizada por la Comisión Europea a los habitantes de las regiones fronterizas de Europa en 2020, solo el 24 % de los encuestados afirma haber oído hablar de las actividades de cooperación transfronteriza financiadas por la UE en su región (European Commission, 2020). En el caso particular de las regiones metropolitanas transfronterizas, ciertas estrategias de promoción territorial y de construcción de una imagen atractiva en la escena internacional parecen no estar en contacto con las realidades históricas y socioculturales que viven sus habitantes. Así, se ha criticado la construcción de la región de Oresund porque es, sobre todo, un espacio imaginario creado por las élites políticas y económicas regionales con fines de marketing territorial (Hospers, 2006). Situaciones análogas se dan en las ciudades y metrópolis transfronterizas donde hay proyectos territoriales en marcha. Una encuesta realizada en 2016 sobre el deseo de vivir juntos de los habitantes de Gran Ginebra reveló que, a pesar de más de una década de cooperación transfronteriza que ha dado lugar a logros concretos, el sentimiento de pertenencia de la población a la aglomeración transfronteriza seguía siendo relativamente débil (Baranzini y Schaerer, 2016).

La segunda explicación de la dificultad para formar sentimientos compartidos de pertenencia en los espacios transfronterizos es la persistencia –y hasta cierto punto el retorno– de las fronteras nacionales como referentes de identidad, marcadores de soberanía

territorial y, por tanto, también obstáculos a la interacción transfronteriza. Las diferencias lingüísticas, las asimetrías jurídicas e institucionales y las disparidades socioeconómicas son percibidas como los principales obstáculos a la cooperación transfronteriza por los habitantes de las regiones fronterizas de la UE (Comisión Europea, 2020). Es evidente que estas barreras pueden frustrar el deseo de los habitantes o de los concejales de acercarse. Además, cuando las relaciones transfronterizas están demasiado desequilibradas, las desigualdades resultantes pueden dar lugar a un resentimiento teñido de desprecio o celos hacia los vecinos. Por último, está el retorno de las fronteras nacionales en los discursos de ciertos dirigentes políticos y en las mentalidades de ciertos habitantes, que pasiones como el nacionalismo sacralizan. La reintroducción de los controles fronterizos, así como los cierres temporales de las fronteras que se produjeron durante la pandemia de COVID-19, constituyen un acontecimiento de una magnitud sin precedentes. Sin embargo, aún es demasiado pronto para saber cuáles serán las consecuencias en las prácticas y representaciones de los habitantes de las regiones fronterizas, siendo posible la aparición de reacciones opuestas. El abanico de posibilidades va desde la acentuación de posturas populistas hostiles a todo lo que venga de fuera del territorio nacional hasta un renovado impulso a una mayor integración y cooperación transfronterizas. Sin embargo, las reacciones de los habitantes de algunas ciudades y regiones fronterizas a lo largo de la frontera germano-polaca, así como en otros lugares de Europa, sugieren algunas perspectivas tan interesantes como esperanzadoras (véase, en particular, Opiłowska, 2021; Wille y Kanesu, 2020). Más allá de las protestas contra el cierre de unas fronteras supuestamente abiertas, lo que llama la atención son las manifestaciones de solidaridad transfronteriza y de apoyo a las fronteras abiertas y al proceso de integración europea. Esta implicación de la sociedad civil tiende a demostrar que, para los habitantes de estas ciudades fronterizas, el cruce de la frontera forma parte de la vida cotidiana y, por tanto, también de su propia identidad. No es de extrañar que estas manifestaciones a favor de la unidad de las zonas fronterizas y de la apertura de las fronteras hayan surgido en ciudades gemelas y regiones metropolitanas transfronterizas en las que

la dinámica de la integración transfronteriza, aunque incompleta y problemática, forma parte de la vida cotidiana de los habitantes.

Conclusión

El examen de las distintas facetas de la integración transfronteriza muestra hasta qué punto las ciudades fronterizas, y en particular las metrópolis transfronterizas, son objetos paradójicos: mientras que, por un lado, la frontera contribuye a su desarrollo mediante su movilización como recurso, por otro lado, sigue siendo un obstáculo. Las diferentes entidades territoriales que conforman las regiones metropolitanas transfronterizas son a menudo dispares y, aunque intensas, sus relaciones siguen siendo desiguales. Además, si bien la continuidad del espacio urbanizado a través de ciertas fronteras es una realidad innegable, la dificultad de crear un sentimiento de pertenencia a una comunidad transfronteriza y la relativa debilidad de los modos de gobernanza ponen en tela de juicio su naturaleza y su trayectoria. De hecho, el carácter incompleto de las metrópolis transfronterizas pone de manifiesto que son construcciones sociales y políticas en ciernes. Más fundamentalmente, se puede argumentar que son construcciones a la vez necesarias e inalcanzables. Por un lado, se trata de una empresa necesaria a la vista de las prácticas sociales y espaciales derivadas de la urbanización de las regiones fronterizas y que requieren una respuesta institucional y política para reducir los obstáculos asociados a la frontera y coordinar la planificación y gestión de estos espacios. En este sentido, la frontera representa un lugar privilegiado para la reinención de la política en la medida en que contribuye a la estructuración de la sociedad. Por otra parte, las trayectorias dibujadas por el proceso de integración de las metrópolis transfronterizas muestran que la frontera nacional es insalvable, al menos en un futuro próximo.

La construcción paradójica de las metrópolis transfronterizas representa, pues, un desafío considerable para las poblaciones y los distintos actores fronterizos. Sobre la base de las experiencias mencionadas, cabe destacar que una de las cuestiones clave es la importancia local de las fronteras. La historia de la cooperación

transfronteriza demuestra que la importancia de las fronteras nacionales no disminuye con su apertura ni con las dinámicas de integración que surgen y se desarrollan. A medida que cambian los papeles territoriales y funcionales de las fronteras, su transformación debe ir acompañada de un proceso de «resemantización» o recodificación simbólica (Raffestin, 1986). El reto para los actores locales y regionales de la cooperación transfronteriza es, por tanto, movilizar las fronteras como marcos significativos en sus discursos, sus imaginaciones espaciales y sus proyectos territoriales. Siempre que se «recodifiquen» de forma adecuada, las fronteras nacionales pueden ofrecer, en principio, una gran oportunidad para afirmar la aparición de identidades regionales transfronterizas y constituir un punto de articulación entre un proyecto de territorio transfronterizo y las territorialidades nacionales preexistentes (Durand y Perrin, 2018; Sohn y Scott, 2020). Sin embargo, debido a la naturaleza polisémica y fluida inherente a las fronteras socialmente construidas, su replanteamiento y reinterpretación también siguen siendo una fuente de contestación política. A falta de poder «superar» verdadera y plenamente las fronteras (es decir, integrarlas o borrarlas), es su transformación simbólica, es decir, los significados que portan y comunican, lo que hay que abordar para gestionar mejor esta condición paradójica propia de las construcciones transfronterizas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARANZINI, Andrea y Caroline SCHAERER (2016): *Grand Genève: Sa population et son désir de vivre ensemble Cahier de recherche*, Ginebra, Haute Ecole de Gestion de Genève.
- BUURSINK, Jan (2001): «The binational reality of border-crossing cities», *GeoJournal* 54(1), p. 719.
- DEAR, Michael y Andrew BURRIDGE (2005): «Cultural Integration and Hybridization at the United States-Mexico Borderlands», *Cahiers de géographie du Québec* 49(138), pp. 301-318.
- DECOVILLE, Antoine; Frédéric DURAND; Christophe SOHN y Olivier WALTHER (2013): «Comparing Cross-border Metropolitan

- Integration in Europe: Towards a Functional Typology», *Journal of Borderlands Studies* 28(2), pp. 221-237.
- DILLA, Haroldo A. (2015): «Transborder Urban Complex in Latin America», *Estudios Fronterizos* 16(31), pp. 419.
- DURAND, Frédéric (2014): «Challenges of Cross-Border Spatial Planning in the Metropolitan Regions of Luxembourg and Lille», *Planning Practice & Research* 29(2), pp. 113-132.
- DURAND, Frédéric y Thomas PERRIN (2018): «Eurometropolis Lille–Kortrijk–Tournai: Cross-border integration with or without the border?», *European Urban and Regional Studies* 25(3), pp. 320-336.
- ESPON (2010): *Metroborder. Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions. Final Report*, Luxemburgo, ESPON.
- EUROPEAN COMMISSION (2020): *Cross-border cooperation in the EU*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- FRICKE, Carola (2015): «Spatial Governance across Borders Revisited: Organizational Forms and Spatial Planning in Metropolitan Cross-border Regions», *European Planning Studies* 23(5), pp. 849-870.
- HANSEN, Niles (1977): «Border regions: A critique of spatial theory and a European case study», *The Annals of Regional Science* 11(1), pp. 1-14.
- HERZOG, Lawrence A. (1990): *Where North Meets South: Cities, Space, and Politics on the United States-Mexico Border*, Austin, University of Texas Press.
- HERZOG, Lawrence A. y Christophe SOHN (2014): «The Cross-Border Metropolis in a Global Age: A Conceptual Model and Empirical Evidence from the US-Mexico and European Border Regions», *Global Society* 28(4), pp. 441-461.
- HOSPERS, Gert-Jan (2006): «Borders, bridges and branding: The transformation of the Øresund region into an imagined space», *European Planning Studies* 14(8), pp. 1015-1033.
- INTERNATIONALE BAUAUSSTELLUNG IBA BASEL (ed.) (2021): *Au-delà des limites ensemble*, Múnich, Callway Verlag.
- JAŃCZAK, Jarosław (2018): «Integration De-scaled. Symbolic Manifestations of Cross-border and European Integration in *Border Twin Towns*», *Journal of Borderlands Studies* 33(3), pp. 393-413.

- JOENNIEMI, Pertti y Jarosław JAŃCZAK (2017): «Theorizing Town Twinning – Towards a Global Perspective», *Journal of Borderlands Studies* 32(4), pp. 423-428.
- KRÄTKE, Stefan (1999): «Regional Integration or Fragmentation? The German-Polish Border Region in a New Europe», *Regional Studies* 33(7), pp. 631-641.
- LÖFGREN, Orvar (2008): «Regionauts: The Transformation of Cross-Border Regions in Scandinavia», *European Urban and Regional Studies* 15(3), pp. 195-209.
- MEDEIROS, Eduardo; Martín Guillermo RAMÍREZ; Gyula OCSKAY y Jean PEYRONY (2020): «Covidfencing effects on cross-border de-territorialism: The case of Europe», *European Planning Studies* 29(5), pp. 962-982.
- NUGENT, Paul (2012): «Border Towns and Cities in Comparative Perspective», en Thomas M. Wilson y Hastings Donnan (eds.): *A Companion to Border Studies*, Chichester, Wiley-Blackwell, pp. 557-572.
- O'DOWD, Liam (2002): «The changing significance of European borders», *Regional & Federal Studies* 12(4), pp. 13-36.
- OPIŁOWSKA, Elżbieta (2021): «The Covid-19 crisis: The end of a borderless Europe?», *European Societies* 23(sup1), S589-S600.
- PERKMANN, Markus (2003): «Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation», *European Urban and Regional Studies* 10(2), pp. 153-171.
- PERKMANN, Markus y Ngai-Ling SUM (eds.) (2002): *Globalization, regionalization, and cross-border regions*, Basingstoke / Nueva York, Palgrave Macmillan.
- POPESCU, Gabriel (2008): «The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe», *Political Geography* 27(4), pp. 418-438.
- PROKKOLA, Eeva-Kaisa (2019): «Border cities», en Anthony M. Orum (ed.): *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, Hoboken, NJ, John Wiley & Sons.
- PUPIER, Pauline (2020): «Spatial evolution of cross-border regions. Contrasted case studies in North-West Europe», *European Planning Studies* 28(1), pp. 81-104.

- PUPIER, Pauline (2021): *Recompositions scalaires en Europe occidentale: la construction de régions métropolitaines transfrontalières dans l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur*. Tesis de doctorado en Geografía, Université d'Artois, Francia, 2 vols.
- RAFFESTIN, Claude (1986): «Eléments pour une théorie de la frontière», *Diogène* 34(134), pp. 3-21.
- REITEL, Bernard (2006): «Governance in cross-border agglomerations in Europe – the examples of Basle and Strasbourg», *Europa Regional* 14(1), pp. 9-21.
- REITEL, Bernard y François MOULLÉ (2015): «La resémantisation de la ligne frontière dans des régions métropolitaines transfrontalières: Le Jardin des 2 Rives à Strasbourg et la place Jacques Delors à Lille», *Belgeo* 2015(2), en línea: <<https://doi.org/10.4000/belgeo.16527>>.
- SOHN, Christophe (2014a): «The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis», *International Journal of Urban and Regional Research* 38(5), pp. 1697-1711.
- (2014b): «Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource», *Geopolitics* 19(3), pp. 587-608.
- SOHN, Christophe y Rudolf GIFFINGER (2015): «A Policy Network Approach to Cross-Border Metropolitan Governance: The Cases of Vienna and Bratislava», *European Planning Studies* 23(6), pp. 1187-1208.
- SOHN, Christophe y Bernard REITEL (2016): «The role of national states in the construction of cross-border metropolitan regions in Europe: A scalar approach», *European Urban and Regional Studies* 23(3), pp. 306-321.
- SOHN, Christophe; Bernard REITEL y Olivier WALTHER (2009): «Cross-border metropolitan integration in Europe: The case of Luxembourg, Basel, and Geneva», *Environment and Planning C: Government and Policy* 27(5), pp. 922-939.
- SOHN, Christophe y James W. SCOTT (2020): «Ghost in the Geneva borderscape! On the symbolic significance of an “invisible” border», *Transactions of the Institute of British Geographers* 45(1), pp. 18-32.

- SOHN, Christophe y Nora STAMBOLIC (2015): «The urban development of European border regions: A spatial typology», *Europa Regional* 21, pp. 177-189.
- SOI, Isabella y Paul NUGENT (2017): «Peripheral Urbanism in Africa: Border Towns and Twin Towns in Africa», *Journal of Borderlands Studies* 32(4), pp. 535-556.
- SPARKE, Matthew; James D. SIDAWAY; Tim BUNNELL y Carl GRUNDY-WARR (2004): «Triangulating the borderless world: Geographies of power in the Indonesia–Malaysia–Singapore Growth Triangle», *Transactions of the Institute of British Geographers* 29(4), pp. 485-498.
- SURCHAT VIAL, Nicole; Frédéric BESSAT y Pascale ROULET (eds.) (2010): *Genève Agglo 2030. Un projet pour dépasser les frontières*, Marsella, Parenthèses.
- VEEMAA, Jaanus (2012): «Internationalizing the Spatial Identity of Cross-Border Cooperation», *European Planning Studies* 20(10), pp. 16471666.
- WILLE, Christan y Rebekka KANESU (eds.) (2020): *Bordering in pandemic times. Insights into the COVID- 19 lockdown*, Luxemburgo / Trier, UniGR-Center for Border Studies, en línea: <<https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-b825-a20b>>.

4 El efecto de las diferentes políticas de frontera de la COVID-19 en la cooperación transfronteriza y la interacción transfronteriza

Desafiando las sólidas relaciones de confianza en la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia

Fredrika Jakola

Introducción

La región fronteriza entre Finlandia y Suecia, en el norte de Europa, ha sido un lugar de investigación que ha atraído a muchos académicos de diferentes áreas, como la geografía y los estudios regionales, la sociología, la historia, las relaciones internacionales, la etnografía y la lingüística. Desde el punto de vista del desarrollo y la planificación regional, las ciudades hermanadas de Tornio (Finlandia) y Haparanda (Suecia) son reconocidas como unas de las precursoras en Europa en lo que respecta a la regionalización transnacional y la integración funcional (véase, por ejemplo, Häkli, 2009). La cooperación transfronteriza entre Tornio y Haparanda presenta un alto grado de institucionalización y ha sido considerado un «modelo» de cooperación avanzada en el ámbito del sector público y de la integración de servicios e infraestructuras (por ejemplo, Eskelinen, 2011; Joenniemi y Sergunin, 2011; Löfgren, 2008). Además, esta integración transfronteriza ha evolucionado década tras década y tiene su origen especialmente en las escalas local y regional, diferenciándola así de muchas otras regiones transfronterizas europeas

caracterizadas como entidades tecnocráticas construidas desde arriba sin identificación «natural» localmente (cf. Perkmann 2003). En consecuencia, el desarrollo de la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia se explica en gran medida por una interacción tradicionalmente abierta y libre a través de la frontera, su historia cultural común y multilingüismo, el apoyo financiero de la UE y la confianza institucional e interpersonal (Jakola, 2019).

En consecuencia, durante la última década, las investigaciones sobre fronteras han ido centrando sus esfuerzos de manera creciente en el papel que desempeña la confianza en el desarrollo de regiones fronterizas, ya que la confianza se considera un factor importante para promover la integración y la solidaridad europeas (véase Häkli, 2009; Koch, 2018; Koch y Vainikka, 2019; Jakola y Prokkola, 2018; Jakola, 2019). En la región fronteriza entre Finlandia y Suecia, la confianza institucional e interpersonal es crucial para el desarrollo regional. La zona fronteriza comparte retos de desarrollo similares, como el envejecimiento de la población, el desempleo y las limitadas posibilidades de negocio. Por ello, las autoridades locales y regionales llevan décadas respondiendo conjuntamente a estos retos mediante el desarrollo de la cooperación transfronteriza y de diferentes servicios a través de la frontera. El sector empresarial opera en los mercados de ambos lados de la frontera y, además, depende mucho tanto de los clientes finlandeses como suecos. Además, el número de personas que se desplazan diariamente a través de la frontera es de aproximadamente 2.500-4.000. En consecuencia, la vida cotidiana de las personas se construye a ambos lados de la frontera y la resiliencia regional, entendida como la capacidad de las regiones para adaptarse a los cambios externos y a los impactos repentinos (véase Prokkola, 2019), ha sido igualmente construida de manera transnacional.

En este sentido, la primavera de 2020 fue histórica. Para evitar la propagación de la pandemia de la COVID-19, Finlandia siguió a otros Estados europeos y cerró sus fronteras en marzo de ese mismo año. Así, mientras asistimos a un fuerte repliegue global de los Estados, Suecia optó por una estrategia diferente y no restringió la movilidad de personas a través de sus fronteras estatales. Se puede afirmar que los efectos de estas decisiones fueron más significativos y visibles en Tornio (Finlandia) y Haparanda (Suecia), ya que el paso repentino

de ciudades gemelas «sin fronteras» con servicios e infraestructuras comunes a una situación de controles fronterizos y vallas antidisturbios fue tan inesperado que parecía irreal para muchas personas. La frontera entre Finlandia y Suecia nunca había estado tan «cerrada» para las personas como lo estuvo en la primavera de 2020, ni siquiera durante las guerras mundiales. Las diferentes estrategias fronterizas implementadas por ambos Estados elevaron la tensión en la región fronteriza y crearon un desequilibrio en los derechos de movilidad a la hora de cruzar la frontera. Aunque la situación epidémica y las restricciones a la movilidad han variado durante la pandemia, y aunque Suecia también puso en marcha el control fronterizo en febrero de 2021, son principalmente las acciones del Gobierno finlandés y una campaña de comunicación confusa lo que ha suscitado críticas a nivel local y regional a ambos lados de la frontera.

Este capítulo examina los efectos de estas políticas fronterizas diferenciadas localmente desde la perspectiva de las relaciones de confianza transfronterizas, en especial desde el punto de vista de la confianza institucional. La problemática de la confianza es crucial para las posibilidades de desarrollo de la región fronteriza en cuestión, ya que está estrechamente relacionada con la resiliencia transfronteriza. Las reflexiones de este artículo se basan en el material de investigación cualitativa recogido entre los años 2020 y 2021. El material principal de estudio consiste en artículos de periódicos locales del valle sueco de Tornio¹ y en entrevistas piloto.²

1. El periódico local examinado en este artículo se llama *Haparandabladet*. Se trata de uno de los tres periódicos independientes que existen actualmente en Suecia (Lehtonen, 2013). El periódico se creó originalmente en 1882 y en la actualidad sale dos veces por semana. A lo largo de su historia, *Haparandabladet* ha destacado la singularidad de la zona fronteriza del valle de Tornio y el importante papel de su población de habla finlandesa. El material periodístico utilizado en este artículo consta de 184 artículos recogidos entre marzo de 2020 y marzo de 2021. El material abarca todos los artículos que tratan del cierre de la frontera, su efecto o temas relacionados con la frontera/cruces de frontera y la COVID-19. Los artículos se recogieron a partir de una búsqueda digital por autor en marzo de 2021. Aproximadamente, la mitad de los artículos estaban escritos en finés y la otra mitad en sueco.

2. Se realizaron seis entrevistas informales piloto entre septiembre de 2020 y febrero de 2021 con actores que operan/viven en Tornio-Haparanda. Cinco de las entrevistas (una entrevista en pareja) se realizaron en línea a través de Teams y una por correo

El material periodístico y las entrevistas representan las respuestas desde lo local sobre el cierre de fronteras. El material recogido ha permitido obtener una imagen global de las respuestas locales y de los procesos y el desarrollo que tienen lugar a nivel local. Además, el material se aborda de forma descriptiva, y el análisis ha seguido los principios para el análisis de contenido orientado a la teoría (Tuomi y Sarajärvi, 2018). Con un análisis sistemático del material recopilado, la autora presenta las principales cuestiones en torno a las relaciones de confianza durante esta situación excepcional y, además, reflexiona acerca de ellas en relación con la historia y el desarrollo de la región en cuestión, sobre la que la autora dispone de un gran conocimiento gracias a su investigación empírica anterior (Jakola, 2013, 2016, 2018, 2019; Jakola y Prokkola, 2018; Prokkola, Zimmerbauer y Jakola, 2015).

1. Relaciones de confianza transfronteriza

A pesar del uso mundano del concepto de confianza –y probablemente también por ello–, como concepto teórico es resbaladizo y contestado. Por ello, no existe un consenso sobre su definición. La socióloga Barbara Misztal (1996; véase también 2012) define la confianza como un mecanismo social que se explica por las creencias y motivaciones de las personas. Confiar es creer que los resultados de la acción prevista de una persona u organización institucional serán apropiados también desde nuestro punto de vista. En consecuencia, la confianza es un prerrequisito para una cooperación eficaz y productiva, ya que se considera que «lubrica las inevitables fricciones de la vida social» (Putnam, 2000: 135). Además, se considera que la confianza equilibra y vincula las relaciones entre los actores y/o

electrónico. Las entrevistas se llevaron a cabo de forma libre. Todos los entrevistados están estrechamente involucrados en la interacción transfronteriza, la mayoría de ellos tanto por su trabajo como por su vida personal. Además de estas entrevistas piloto, la autora también ha hablado sobre el cierre de la frontera y sus efectos con varias personas que viven en la zona fronteriza. También ha seguido de cerca el debate en los medios de comunicación y en las redes sociales, especialmente en Finlandia.

las instituciones en marcos de cooperación (Murphy, 2006). En la literatura académica, la confianza institucional suele estar relacionada con las instituciones de un Estado, como el sistema político, la policía o el sistema educativo. Sin embargo, la confianza institucional se entiende de forma más amplia en este caso y no siempre se relaciona directamente con el Estado. Por ejemplo, la cooperación transfronteriza como estrategia de desarrollo y forma de vida puede entenderse como una institución en la que los actores y los ciudadanos locales necesitan confiar en la diversidad de contextos que se dan en torno a las regiones fronterizas.

Dado que las regiones fronterizas se consideran contextos de cooperación multidimensionales y vulnerables en muchos sentidos, por ejemplo, en relación con las cuestiones lingüísticas, también se consideran sensibles a la confianza. En consecuencia, se argumenta que los procesos de creación de confianza son más eficaces en las comunidades transfronterizas que suelen tener una historia común, normas comunes u otras experiencias compartidas que los actores pueden utilizar en su cooperación y en sus nuevos procesos de creación de confianza (Smallbone *et al.*, 2004). En este sentido, la historia común de la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia sirve de premisa favorable para la creación de relaciones de confianza a través de la frontera. Al mismo tiempo, en algunos casos la región fronteriza puede ofrecer un contexto de cooperación en el que los procesos de creación de confianza son incluso más fáciles que en el ámbito interior de cada Estado. La frontera estatal puede, por ejemplo, ofrecer «seguridad institucional», ya que los actores y las organizaciones no compiten por los mismos recursos nacionales, como podría ser el caso, por ejemplo, de la cooperación entre municipios de una determinada subregión (véase Jakola, 2019). En definitiva, los procesos de creación de confianza dependen siempre del contexto, por lo que los desafíos y las características de estos procesos variarán entre regiones y según los actores involucrados en la cooperación.

Además, la confianza no debe ser abordada como un concepto sencillo o no sujeto a problematización, ya que no toda interacción genera confianza entre los actores (véase Murphy, 2006). Por lo tanto, la confianza no es un recurso estable que, una vez generada, se mantendrá y permitirá intensificar automáticamente la interacción

entre los actores. Como señalan acertadamente Koch y Vainikka (2019), es necesario comprender mejor los procesos de confianza, es decir, no solo sus efectos sino también cómo se desarrollan, sostienen y disputan constantemente las relaciones de confianza en el contexto de las regiones fronterizas. Como subrayan MacKinnon, Cumbers y Chapman (2002: 308), aunque los nuevos autores regionalistas consideran que la confianza es una condición importante para el desarrollo regional y el crecimiento económico, descuidan su relación con el poder y, en consecuencia, pasan por alto sus raíces sociológicas (véase también Murphy, 2006). En la literatura sobre el desarrollo regional, la confianza suele considerarse como «un resultado neutral o equilibrado de las negociaciones sociales», ignorando así «las inevitables diferencias de poder que los agentes movilizan como medio para lograr la coordinación o el control del comportamiento de los demás» (Murphy, 2006: 435).

Como sabemos por nuestra vida cotidiana, es mucho más fácil perder las relaciones de confianza que construirlas. Esta cuestión necesitaría ser investigada desde la perspectiva de los estudios fronterizos, especialmente en relación con los factores externos; por ejemplo, cómo afectan las acciones y políticas a nivel estatal a las relaciones de confianza establecidas a nivel local. Aunque la relación entre la libre movilidad y la confianza se percibe como positiva a nivel general, su interdependencia aún no se ha estudiado a fondo en el marco de las regiones fronterizas. La pandemia de la COVID-19 y las restricciones de movilidad aplicadas han demostrado de forma dramática que la libre movilidad no puede darse por sentada, ni siquiera en el contexto de la cooperación nórdica.

2. La historia cultural común como facilitadora para avanzar en la cooperación institucionalizada

Como región administrativa, la región fronteriza entre Finlandia y Suecia –también llamada Valle de Tornio– comprende actualmente seis municipios finlandeses y cuatro suecos. Los municipios más grandes son la ciudad de Tornio (22.000 habitantes) y la ciudad de Haparanda (10.000 habitantes), que se encuentran en la parte más

meridional del valle del río, en el golfo de Botnia. Los demás municipios son municipios rurales relativamente pequeños. La región fronteriza tiene un largo pasado cultural e histórico. Además, el legado institucional de la zona fronteriza es rico y está interrelacionado con varias dimensiones geopolíticas.

Históricamente, la región ha formado un espacio unido cultural, político y económicamente coherente desde el siglo XI hasta principios del siglo XIX. La frontera entre Suecia y Finlandia adoptó su forma actual en 1809, cuando el Reino de Suecia cedió Finlandia al Imperio ruso en el Tratado de Hamina. En ese momento, la nueva frontera se trazó a lo largo de los ríos Tornio y Muonio. A lo largo de la historia de la región, estos ríos han sido considerados factores de unión más que objetos naturales de división. Con esta consideración se construyeron pueblos y ciudades en las inmediaciones de los ríos, ya que ofrecían ventajas logísticas y culturales a la población local (Lundén y Zalamann, 2001; Teerijoki, 1991).

La región fronteriza experimentó importantes cambios y tensiones geopolíticas durante el siglo XX. Finlandia se independizó durante la Revolución rusa de 1917, lo que afectó y reforzó notablemente los procesos de construcción del Estado y de socialización nacional (Paasi, 1996). Tanto Finlandia como Suecia siguieron el proceso europeo de «endurecimiento» de las fronteras estatales y el fortalecimiento de las identidades nacionales tras la Primera Guerra Mundial. En Suecia, esto se materializó mediante el sistema educativo y las políticas lingüísticas (Elenius, 2001), por ejemplo. Especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, la lengua tradicional del valle de Tornio, el *meänkieli* («nuestra lengua»), se consideró en gran medida inadecuada en las escuelas. Además, el *meänkieli* no fue reconocida como lengua minoritaria oficial con un estatus legítimo en Suecia hasta finales de la década de 1990. En cambio, en Finlandia, el *meänkieli* se considera un dialecto del finés.

A pesar del trazado de la frontera y de los procesos de socialización nacional dirigidos por el Estado en el siglo XX, la interacción y la movilidad oficial y mundana a través de la frontera se han mantenido relativamente libres y activas a lo largo de las décadas (Paasi y Prokkola, 2008; Prokkola, 2008b) hasta la pandemia de la COVID-19. Además, aunque estas tensiones y procesos geopolíticos han tenido

un fuerte efecto divisorio en la región fronteriza entre Finlandia y Suecia, al mismo tiempo han creado un marco para un paisaje cultural único e informal de cruce de fronteras, que incluye elementos como las compras en la frontera, los matrimonios transfronterizos y una tradición de contrabando (Prokkola 2008a, 2008c). Además, el valor de mercado de la cooperación transfronteriza en la región fronteriza se basa en la utilización estratégica de la «visibilidad» e «invisibilidad» simultáneas de la frontera, especialmente entre las ciudades de Tornio y Haparanda (Prokkola, Zimmerbauer y Jakola, 2015; Jakola, 2013). La cooperación entre estas ciudades se remonta a la década de 1960, cuando Tornio y Haparanda concluyeron su primer acuerdo sobre servicios públicos, en este caso, la sala de natación situada en Haparanda (Nousiainen, 2010). Desde entonces, la cooperación se ha ido desarrollando paulatinamente y las ciudades han llegado a varios acuerdos oficiales sobre diferentes servicios públicos, como colegios de primaria y secundaria superior, guarderías, servicios de bomberos y de rescate e infraestructuras tales como obras de alcantarillado (Nousiainen, 2010). Esto ilustra muy bien la escala y el nivel de cooperación e integración entre las ciudades.

El proyecto de cooperación transfronteriza más avanzado y probablemente más conocido entre Tornio y Haparanda ha sido el proyecto «En la frontera» («On the Border», en inglés), en el que ambas ciudades están construyendo un centro urbano común. El pistoletazo de salida del proyecto, que comenzó en 1996, fue la adhesión de Finlandia y Suecia a la UE en 1995, ya que permitió solicitar cofinanciación mediante los programas de financiación Interreg A. Desde entonces, el proyecto y la dinámica institucional de la cooperación transfronteriza entre Tornio y Haparanda han sido el objeto de estudio de numerosas investigaciones (véanse, por ejemplo, Häkli, 2009; Pikner, 2008a; Kosonen, Feng y Kettunen, 2008; Heilige, Kosonen y Loikkanen, 2004; Veemaa, 2012; Eskelinen, 2011). Häkli (2009) ha utilizado el concepto de capital social para estudiar el desarrollo del proyecto «En la frontera» desde la perspectiva de la planificación urbana; estudió cómo el río Tornio ha facilitado la creación de relaciones de confianza en el proyecto. Pikner (2008b) también menciona la importancia de la confianza desde la perspectiva de la capacidad institucional (véase Healey, 1998).

Sin embargo, durante la pandemia de la COVID-19, el mercado común de Victoria (nombrado así por la princesa heredera de Suecia) construido en la frontera se ha convertido en un símbolo visual del cierre de la frontera y de sus efectos negativos en la relación entre las ciudades gemelas. En consecuencia, la mayoría de las imágenes de los medios de comunicación tomadas en la zona durante la pandemia se realizaron precisamente desde la plaza del mercado de Victoria, que ha sido dividida por vallas antidisturbios (figura 4.1).



Fig. 4.1. Imagen de la plaza del mercado de Victoria en la frontera entre Finlandia y Suecia. La estatua se instaló en los años setenta como símbolo de la cooperación transfronteriza.

Fotografía: Fredriika Jakola, agosto de 2020.

3. El efecto de las diferentes políticas fronterizas de la COVID-19: de la confianza mutua e institucional sólida a la amenaza de un nacionalismo creciente

3.1 La confianza institucional en torno a las fronteras abiertas y la libre interacción está siendo desafiada

La regionalización transnacional en la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia se basa en gran medida en la interacción abierta y libre a través de la frontera. Salvo durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, la gente ha podido cruzar la frontera con relativa libertad. La exención de la obligación de pasaporte entró en vigor a mediados de la década de 1950, lo que ha tenido un efecto importante en la temprana regionalización transnacional en la frontera entre Finlandia y Suecia (Prokkola, 2011). En la actualidad, el punto de paso fronterizo más concurrido de Finlandia se encuentra en la ciudad de Tornio (Prokkola, 2019). Como reflejo de esta historia, la población local se ha enfrentado a una situación excepcional: la frontera, antes invisible y abierta, se ha convertido de manera repentina en una frontera dura, dividiendo así a las ciudades gemelas (figura 4.2). El cambio significativo en el número de cruces de frontera queda demostrado en lo siguiente: en febrero de 2020, se produjeron 356.142 cruces de frontera en Tornio-Haparanda, mientras que el número equivalente en abril de 2020, cuando las restricciones eran más estrictas, era de 24.045 (Väylävirasto, 2020). Teniendo en cuenta el modo en que se entrelaza la vida cotidiana de las personas a través de la frontera, puede afirmarse que el cambio ha sido drástico y ha afectado significativamente a sus vidas.

A la hora de considerar los efectos del cierre de fronteras y las restricciones a la movilidad, resulta útil debatir la cuestión desde la perspectiva de diferentes grupos de personas. Hay personas que se identifican como tornedalios (véase Lundén y Zalamans, 2001, y su clasificación en cuatro grupos); hablan ambas lenguas y tienen fuertes vínculos familiares y de amistad al otro lado de la frontera. También es habitual vivir en un lado de la frontera y tener un trabajo en el otro. Para estas personas, el cierre de la frontera ha tenido el mayor efecto, ya que se les ha impedido ver a sus familiares y

amigos, así como vivir su estilo de vida «transfronterizo» normal, en el que la frontera forma parte de la cultura local. En consecuencia, la apertura de la frontera es una cuestión de la que la gente se ha sentido especialmente orgullosa. La siguiente cita de la entrevista describe bien la mentalidad de los tornedalianos y cómo para ellos la frontera es simultáneamente inexistente y existente:

Le dije a un guardia fronterizo que estaba muy triste por esta situación [controles fronterizos] porque para mí, esto [Tornio-Haparanda] es una sola ciudad. Me contestó que sí, pero que la frontera pasa por aquí. Le dije que lo sabía, pero que para mí la frontera nunca ha existido. (Entrevista 6, 10 de febrero de 2021)

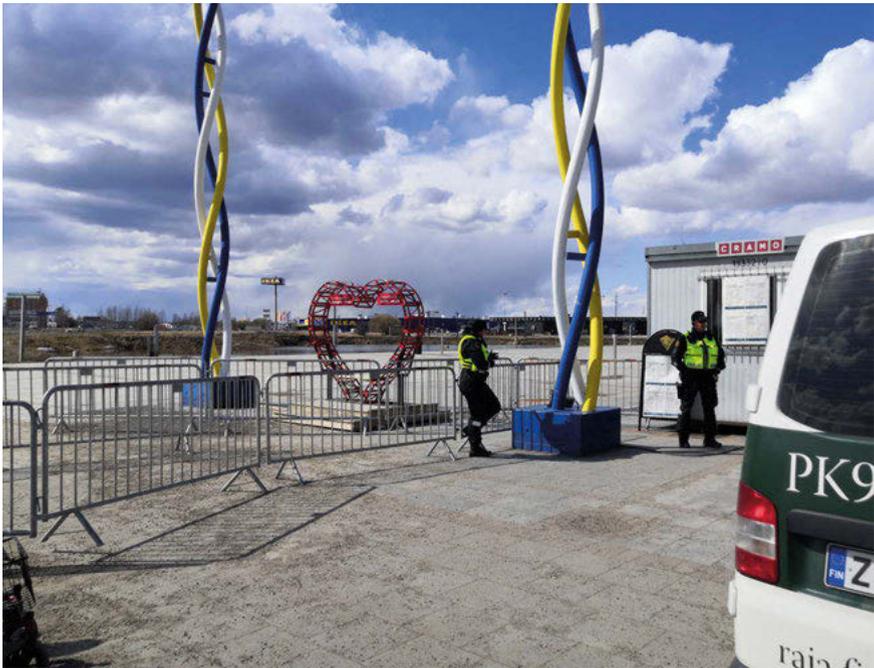


Fig. 4.2 Guardias fronterizos finlandeses en la plaza del mercado de Victoria, en la frontera entre Finlandia y Suecia.

Fotografía: Fredriika Jakola, mayo de 2020.

Tanto en el material periodístico como en las entrevistas se percibe una preocupación sobre la manera en la que el cierre de la

frontera y el desequilibrio en los derechos de movilidad podrían afectar a la confianza de los ciudadanos en el futuro, cuando llegue el momento de la apertura de la frontera y la libre interacción. Entre el material recogido se puede identificar una fuerte narrativa de que no es momento para la introspección y que es crucial ver el potencial y las oportunidades de futuro para la cooperación transfronteriza. Por ejemplo, en *Haparandabladet* hay varios editoriales en los que se trata este tema.

Sin embargo, es crucial considerar la confianza institucional hacia la cooperación transfronteriza y la apertura de las fronteras desde el punto de vista de las personas que viven en la región pero que no tienen relaciones personales estrechas a través de la frontera estatal. Sin embargo, muchos de ellos están acostumbrados a utilizar diferentes tipos de servicios públicos y privados a ambos lados de la frontera y, por ello, son muy importantes para el proceso general de integración. Es extremadamente importante mantener la confianza institucional hacia la libre interacción transfronteriza entre estas personas, ya que para ellas la confianza institucional se basa precisamente en los hábitos y las rutinas que se desarrollan a lo largo del tiempo. Ahora, durante la pandemia de la COVID-19, se ven «forzados» a cambiar sus rutinas: comprar la comida en otro lugar, ir a otra peluquería, etc. Por ejemplo, en la actualidad Suecia exige una prueba de coronavirus negativa para entrar en el país (en el caso de que la persona no tenga una razón justificable para entrar), lo que ha reducido en gran medida los cruces de frontera.

3.2 *La norma de igualdad y confianza institucional hacia las autoridades estatales*

En estudios anteriores se ha identificado que el papel de la igualdad es crucial en la cooperación transfronteriza y en las actividades transfronterizas en general (véanse, por ejemplo, Prokkola, 2011; Jakola y Prokkola, 2018). Las diferentes estrategias fronterizas de los Gobiernos de Finlandia y Suecia han creado una situación en la que la norma de igualdad creada y sostenida localmente (véase Jakola y Prokkola, 2018) se ha visto fuertemente contestada.

Es habitual que la norma de igualdad en la interacción transfronteriza gane relevancia cuando sus beneficios económicos están en cuestión (Prokkola, 2011). Sin embargo, en este caso, la norma está estrechamente relacionada con la cuestión de la movilidad; *¿quién tiene y ha tenido derecho a cruzar la frontera y por qué?*

El debate sobre este tema fue especialmente oportuno en la región fronteriza entre Finlandia y Suecia a partir de mayo de 2020. Cuando Finlandia cerró sus fronteras en marzo de 2020, el Gobierno no mencionó que los ciudadanos finlandeses seguían teniendo el derecho constitucional de salir y entrar en el país. Esta fue la razón por la que muchos ciudadanos finlandeses que vivían en la zona fronteriza pensaron que no se les *permitía* cruzar la frontera. Sin embargo, después de que los medios de comunicación consultaran a expertos jurídicos y los derechos constitucionales relacionados con el cruce de la frontera se hicieran públicos, el número de finlandeses que entraban en Suecia aumentó notablemente, lo que dio lugar a largas colas de coches en Tornio-Haparanda, ya que los finlandeses querían entrar en Suecia y ejercer «su derecho constitucional». Según los entrevistados y los debates en las redes sociales, esta situación provocó desconfianza, especialmente de los suecos. No solo hacia el Gobierno finlandés sino también hacia los finlandeses que entraban en Suecia. *¿Por qué se les da el derecho de venir aquí cuando a nosotros no se nos permite ir allí?* Esta era la pregunta que estaba en la mente de muchas personas en el lado sueco a finales de la primavera y principios del verano de 2020 y que causó encuentros negativos entre finlandeses y suecos.

Cabe destacar el papel importante que han tenido los Gobiernos centrales en estos procesos de impugnación de la norma de igualdad construida a nivel local/regional. Antes de la pandemia de la COVID-19, la cooperación entre los países nórdicos tenía reputación de sólida y bien institucionalizada (Aalbu, 1999). La cooperación ministerial tiene una larga tradición en los países nórdicos; el Consejo Nórdico se estableció en 1952 y el Consejo de Ministros Nórdico, en 1971. Se considera que los países nórdicos comparten valores culturales e historia similares. A excepción de Finlandia, todos los países (Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia) pertenecen al mismo

género lingüístico escandinavo (germánico del norte). Además, el «Estado del bienestar nórdico» se ha convertido en un concepto paraguas bajo el que se definen los Estados nórdicos y sus formas estatales. Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 y sus estrategias de gobierno han llevado a una situación en la que se ha cuestionado la solidaridad entre los países nórdicos: ¿existe tal cosa o no? Debido a que Suecia tenía tasas de infección más altas, se quedó al margen cuando otros países nórdicos comenzaron a aliviar las restricciones fronterizas para sus vecinos en el verano de 2020. Esta decisión con respecto a Suecia puede considerarse importante para la cooperación nórdica y su plausibilidad. Sin embargo, también ha tenido un efecto significativo en la forma en que los suecos ven a sus vecinos y su nivel de compromiso en la cooperación nórdica en las regiones fronterizas.

No obstante, las características especiales de las regiones fronterizas nórdicas no son un tema nuevo; las autoridades locales y regionales llevan décadas haciendo *lobby* en cuestiones transfronterizas. De hecho, en Finlandia, la tensión entre los actores locales y las autoridades estatales se remonta al momento en el que Finlandia obtuvo su independencia (Jakola, 2016). En la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia existe una fuerte narrativa regional sobre cómo «en Helsinki y en Estocolmo, las autoridades estatales no entienden qué tipo de zona es esta, y lo integrados que estamos». Debido a la fuerte presión y a las críticas regionales durante la pandemia de la COVID-19, el Gobierno finlandés se ha visto «forzado» a reaccionar y reconocer las características únicas de la región fronteriza. Sin embargo, el Gobierno finlandés ha tomado decisiones políticas *ad hoc* sin la preparación adecuada, por lo que han vuelto a generar confusión entre los habitantes de la región fronteriza. El ejemplo más interesante de estas decisiones es la introducción de la definición de «comunidad fronteriza» por parte del Gobierno finlandés en agosto de 2020. A los miembros de la «comunidad fronteriza» se les permitió cruzar la frontera libremente y se les eximió de las dos semanas de cuarentena requeridas para entrar en Finlandia.

Sin embargo, en la primera versión de la política, los miembros de la «comunidad fronteriza» se definían según su domicilio en

los municipios fronterizos.³ Solo se consideraban miembros de la comunidad aquellos que vivían en la «inmediatez de las grandes carreteras» que siguen a los ríos fronterizos. Debido a esto, las personas que vivían en los pueblos más alejados no se incluían en la «comunidad fronteriza», lo que suscitó fuertes críticas, especialmente en la parte sueca. Las críticas y la decepción hacia el Gobierno finlandés son especialmente visibles en el material periodístico. Aunque al principio la gente se alegró de que el Gobierno finlandés reconociera por fin las características especiales y la necesidad de la zona fronteriza, esta alegría se convirtió en decepción cuando se publicó la definición oficial. Se consideró que creaba nuevas fronteras dentro de los municipios fronterizos y que fomentaba la desigualdad de trato entre los habitantes de la frontera.

Además del cuestionamiento de estas decisiones políticas, también la comunicación del Gobierno finlandés se consideró confusa y con altibajos; la normativa y la información facilitada, por ejemplo, se consideran poco claras y no se dio el tiempo suficiente a la población local ni a las autoridades para reaccionar ante los cambios relacionados con las restricciones fronterizas. Por su parte, el Gobierno sueco recibió una respuesta positiva por su buena comunicación en relación con el inicio de los controles fronterizos en febrero de 2021. En consecuencia, la desconfianza institucional hacia el Gobierno finlandés surge de la falta de una creencia sólida de que las acciones a nivel estatal fueran preferibles o las mejores posibles desde el punto de vista de los ciudadanos fronterizos y del desarrollo de la zona (cf. Misztal, 1996).

3.3 *Profundizando en la división entre «nosotros y ellos» en la región de frontera*

Aunque la región fronteriza sueco-finlandesa está bien integrada y los municipios se consideran precursores de la cooperación

3. El Gobierno finlandés cambió la definición de «comunidad fronteriza» para incluir a los municipios fronterizos en su conjunto en septiembre de 2020, en gran parte debido a las fuertes críticas que surgieron a nivel local/regional.

transfronteriza bilateral a escala europea, se ha demostrado en estudios anteriores que la conciencia socioespacial de los habitantes de esta región sigue estando marcada en gran medida por la identidad y la identificación nacional (Jukarainen, 2000) y que la cooperación transfronteriza sigue en muchas ocasiones la «lógica nacional» (Prokkola, 2011). Aunque, en el caso de los tornedalios analizados en el primer apartado de análisis, esta identificación es más vacilante, ya que hay personas que se ven principalmente como tornedalios. Sin embargo, para muchas otras personas, la libre interacción y la integración a través de factores funcionales han aligerado esta división nacional, dado que disminuye la desconfianza, el recelo y los estereotipos de las personas hacia la otra nacionalidad cuando se encuentran en situaciones cotidianas en el trabajo, en los comercios o en las actividades de ocio.

Desgraciadamente, el cierre de fronteras y el desequilibrio de los derechos de movilidad parecen haber aumentado la división entre «nosotros y ellos», entre «finlandeses y suecos». Según los entrevistados, el tira y afloja, habitualmente lúdico, entre suecos y finlandeses, ha adquirido tonos desagradables, negativos e incluso agresivos. Una entrevistada con doble nacionalidad que vive en Haparanda llegó a decir que ha tenido que pensar si es seguro ir a Tornio y que hay muchos otros que también piensan así. Esto es, naturalmente, una señal muy alarmante. La incertidumbre y el miedo a la seguridad sanitaria facilitan la provocación y dan lugar a la difusión de rumores. Los actores municipales están preocupados por el hecho de que las opiniones y declaraciones de individuos con un fuerte tono nacionalista puedan difundirse en los medios sociales y, además, tengan un efecto negativo no solo en la interacción general entre las personas que viven en esta región, sino también, por ejemplo, en el sector empresarial y en las perspectivas de los gobiernos centrales sobre la unidad de la región.

En Suecia, las tasas de infección han estado por encima de la media europea durante toda la pandemia. Aunque la situación ha sido bastante tranquila y estable en el norte de Suecia –a pesar de ciertas cadenas de infecciones–, las cifras globales de infección de Suecia han afectado a las actitudes de los finlandeses hacia los vecinos que viven al otro lado de la frontera. Por ejemplo, un entrevistado

contó que un amigo de habla sueca había ido a una tienda situada en un centro comercial de Tornio (lado finlandés). Cuando entró en la tienda con otra persona de habla sueca, el empleado del servicio de atención al cliente fue inmediatamente a la trastienda y regresó con una mascarilla y guantes desechables. El entrevistado contó que su amigo estaba muy molesto por el trato que recibieron por ser suecos. Se fueron de la tienda y, según él, no volverá. Este ejemplo ilustra muy bien cómo la situación de la COVID-19 y las diferentes estrategias implementadas por el Gobierno de ambos Estados también tienen un fuerte efecto negativo a nivel local. Es preocupante cómo la pandemia ha reforzado la división entre «nosotros y ellos». En este caso, como la pandemia se gobierna desde el nivel estatal, es la división entre nacionalidades la que cobra mayor sentido.

Sin embargo, también las autoridades locales/regionales pueden ahondar involuntariamente en la división nacional y participar en los procesos de refrontalización. En el periódico *Haparandabladet* se publicaron varios artículos de prensa en los que las autoridades sanitarias regionales finlandesas hacían declaraciones sobre la situación de la epidemia y sus efectos, así como sobre distintas prácticas de prevención. Por ejemplo, en enero de 2021 se publicaron artículos sobre cómo las pruebas rápidas de detección realizadas en Tornio no están destinadas a las personas que viven en Haparanda, o cómo las tasas de infección de Tornio no son exactas, ya que los casos positivos de las personas de Haparanda (realizadas en el centro de vacunación de Tornio) distorsionan las cifras de este último. Aunque lo más probable es que este tipo de declaraciones no tengan como objeto profundizar la frontera entre Tornio y Haparanda, el efecto de refrontalización es inevitable. Además, no hay que subestimar su efecto negativo, especialmente si este tipo de comunicación se prolonga durante mucho tiempo. Asimismo, los medios de comunicación también desempeñan un papel importante a este respecto, por el tipo de narraciones que cuentan y el tono con el que se escriben los artículos periodísticos.

Conclusión

Las relaciones de confianza transfronteriza y la resiliencia son vulnerables a los cambios externos repentinos

La crisis ha demostrado lo vulnerables que siguen siendo las relaciones de confianza transfronterizas y la resiliencia regional. Es desolador que la cooperación transfronteriza siga considerándose muchas veces como algo secundario en relación con la política dirigida por el Estado, aunque a nivel local y regional el entorno operativo de desarrollo y planificación sea fundamentalmente transnacional (Jakola, 2019). Los instrumentos de gestión de crisis implementados por el Gobierno finlandés durante la pandemia han apoyado significativamente este argumento. Aunque la pandemia derivada de la COVID-19 ha sido excepcional, ha demostrado que los Gobiernos nórdicos no tienen estrategias comunes ni herramientas legales para responder a las características y necesidades únicas de las regiones fronterizas del norte. Aunque el cuidado de la salud y el bienestar de la población ha sido el objetivo prioritario de la mayoría de los Estados –se puede considerar que Suecia tiene una estrategia más o menos diferente–, las condiciones para la funcionalidad regional deberían mantenerse, también a nivel transnacional. Esto es crucial en el caso de las regiones rurales transfronterizas menos favorecidas, como la región finlandesa-sueca. Sería ingenuo pensar que la situación se recuperará hasta alcanzar los niveles previos a la pandemia. La cuestión es cuánto cambiarán las cosas y cómo se las arreglará la población local para mantener la interacción a pesar de las restricciones de movilidad.

Por otro lado, la pandemia ha hecho más visibles las características específicas de la zona fronteriza. Por ejemplo, el gobierno finlandés se ha visto obligado a enfrentarse al nivel de movilidad diario que tiene lugar en la región fronteriza del norte y a intentar reaccionar y encontrar soluciones para mantener la funcionalidad regional. A pesar de que esto no ha estado carente de problemas, sigue siendo una señal positiva que esperemos que se traduzca en soluciones y estrategias con un mayor grado de institucionalización en el futuro. Puesto que la resistencia regional y las relaciones de confianza han sido construidas a través de la frontera a lo largo de décadas, estas

perderían su significado si se consideran que son menos importantes que las cuestiones internas desde la perspectiva de autoridades estatales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALBU, Eva Johansson (1999): «The North Calotte committee», en Harald Baldersheim y Krister Ståhlberg (eds.): *Nordic region-building in a European perspective*, Farnham, Reino Unido, Ashgate, pp. 59-68.
- ELENIUS, L. (2008): *Transnational history and language barriers*, Luleå, Suecia, Luleå University of Technology.
- ESKELINEN, Heikki (2011): «Different neighbours: interaction and cooperation at Finland's western and eastern borders», en Doris Wastl-Walter (ed.): *The Ashgate research companion to border studies*, Farnham, Reino Unido, Ashgate, pp. 569-584.
- HEALEY, P. (1998): «Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning», *Environment and Planning A* 30(9), pp. 1531-1546.
- HELISTE, Piia; Riitta KOSONEN y Karoliina LOIKKANEN (2004): *Kaksoiskaupungeja vai kaupunkipareja? Tapaustutkimukset: Helsinki-Tallinna, Tornio-Haaparanta, Imatra-Svetogorsk*, Helsinki, Finlandia, Helsingin kaupunkorkeakoulun julkaisu B-57.
- HÄKLI, Jouni (2009): «Boundaries of Trust: Building a Transnational Space in Haparanda–Tornio», en Jouni Häkli y Claudio Minca (eds.): *Social Capital and Urban Networks of Trust*, Farnham, Reino Unido, Ashgate, pp. 205-232.
- JAKOLA, Fredriika (2013): «Sosiaalinen Pääoma ja Kaksoiskaupunki TornioHaaparannan Kehittyminen», *Alue ja Ympäristö* 42(1), pp. 63-73.
- (2016): «Borders, planning and policy transfer: historical transformation of development discourses in the Finnish Torne Valley», *European Planning Studies* 24(10), pp. 1806-1824.

- JAKOLA, Fredriika (2018): «Local responses to state-led municipal reform in the Finnish-Swedish border region: conflicting development discourses, culture and institutions», *Fennia* 196(2), pp. 137-153.
- (2019): *Culture, Institutions and Power: Institutionalisation of cross-border co-operation as a municipal development strategy (Nordica Geographical Publications 48/2)*. Tesis doctoral, University of Oulu, Finlandia.
- JAKOLA, Fredriika y Eeva-Kaisa PROKKOLA (2018): «Trust Building or Vested Interest? Social Capital Processes of Cross-Border Co-Operation in the Border Towns of Tornio and Haparanda», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 109(2), pp. 224-238.
- JOENNIEMI, Pertti y Alexander SERGUNIN (2011): «When Two Aspire to Become One: City-Twinning in Northern Europe», *Journal of Borderland Studies* 26(2), pp. 231-242.
- JUKARAINEN, Pirjo (2000): *Rauhan ja raudan rajoilla - Nuorten tilallis- ja identiteettipolittisia maailmanjäsennyksiä Suomen ja Venäjän sekä Ruotsin ja Suomen rajojen tuntumassa*, Helsinki, Finlandia, Like (Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus, Tutkimuksia, n.º 92).
- KOCH, Katharina (2018): «The spatiality of trust in EU external cross-border cooperation», *European Planning Studies* 26(3), pp. 591-610.
- KOCH, Katharina y Vilhelmiina VAINIKKA (2019): «The Geopolitical Production of Trust Discourses in Finland: Perspectives from the Finnish-Russian Border», *Journal of Borderland Studies* 34(5), pp. 807-827, en línea: <<https://doi.org/10.1080/08865655.2019.1646152>>.
- KOSONEN, Riitta; Xu FENG y Erja KETTUNEN (2008): «Paired border towns or twin cities from Finland and China», *Chinese Journal of Population, Resources and Environment* 6(1), pp. 3-13.
- LEHTONEN, Kalevi (2013): «Lisälehtiä Ruotsin sanomalehdistön historiaan», *Kansalliskirjasto* (2), pp. 33-40, en línea: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/97779/kansalliskirjasto_lehti_2_2013.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

- LÖFGREN, Orvar (2008): «Regionauts: The transformation of cross-border regions in Scandinavia», *European Urban and Regional Studies* 15(3), pp. 195-209.
- LUNDÉN, Thomas y Dennis ZALAMANS (2001): «Local co-operation, ethnic diversity and state territoriality – The case of Haparanda and Tornio on the Sweden-Finland border», *GeoJournal* 54(1), pp. 33-42.
- MACKINNON, Danny; Andrew CUMBERS y Keith CHAPMAN (2002): «Learning, innovation and regional development: A critical appraisal of recent debates», *Progress in Human Geography* 26(3), pp. 293-311.
- MISZTAL, Barbara (1996): *Trust in Modern Societies: The Search for the Bases of Social Order*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press.
- (2012): «Trust: Acceptance of, precaution against and cause of vulnerability», en Masamichi Sasaki y Robert M. Marsh (eds.): *Trust: Comparative Perspectives*, Leiden, Holanda, Brill, pp. 209-236, en línea: <https://doi.org/10.1163/9789004221383_010>.
- MURPHY, James T. (2006): «Building trust in economic space», *Progress in Human Geography* 30(4), pp. 427-450.
- NOUSIAINEN, Ritva (2010): «Provincia Bothniensis Haparanda-Tornio – Ainutlaatuinen kaksoiskaupunki», en Henri Nordberg (ed.): *Raja 200–Gränsen 200. Tornionlaakson vuosikirja 2008-2010*, Luleå, Suecia, Tornionlaakson neuvosto ja Tornionlaakson maakuntamuseo, pp. 433-450.
- PAASI, Anssi (1996): *Territories, boundaries and consciousness: The changing geographies of the Finnish Russian border*, Chichester, Reino Unido, John Wiley & Sons.
- PAASI, Anssi y Eeva-Kaisa PROKKOLA (2008): «Territorial dynamics, cross-border work and everyday life in the Finnish-Swedish border area», *Space and Polity* 12(1), pp. 13-29.
- PERKMANN, Markus (2003): «Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border cooperation», *European Urban and Regional Studies* 10(2), pp. 153-171.

- PIKNER, Tarmo (2008a): *Evolving cross-border urban networks*. Tesis doctoral, Department of Geography, University of Oulu, Finlandia.
- (2008b): «Reorganizing cross-border governance capacity», *European Urban and Regional Studies* 15(3), pp. 211-227.
- PROKKOLA, Eeva-Kaisa (2008a): *Making bridges, removing barriers. Cross-border cooperation, regionalization and identity at the Finnish-Swedish border*. Tesis doctoral, University of Oulu, Finlandia.
- (2008b): «Resources and barriers in tourism development: cross-border cooperation, regionalization and destination building at the Finnish-Swedish border», *Fennia* 186(1), pp. 31-46.
- (2008c): «Border narratives at work: theatrical smuggling and the politics of commemoration», *Geopolitics* 13(4), pp. 657-675.
- (2011): «Cross-border regionalization, the INTERREG III A initiative, and local cooperation at the Finnish-Swedish border», *Environment and Planning A* 43(5), pp. 1190-1208.
- (2019): «Border-regional resilience in EU internal and external border areas in Finland», *European Planning Studies* 27(8), pp. 1587-1606.
- PROKKOLA, Eeva-Kaisa, Kaj ZIMMERBAUER y Fredriika JAKOLA (2015): «Performance of regional identity in the implementation of European cross-border initiatives», *European Urban and Regional Studies* 22(1), pp. 104-117.
- PUTNAM, Robert D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Democracy*, Nueva York / Londres / Toronto / Sídney, Simon & Schuster.
- SMALLBONE, David; Lois LABRIANIDIS; Urve VENESAAR; Friederike WELTER y Peter ZASHEV (2007): *Challenges and prospects of cross border cooperation in the context of EU enlargement*, Sixth Framework Programme (Priority 7: Citizens and Governance in a Knowledge-based Society), Deliverable 7: State of the Art Literature Review, Kingston University, en línea: <https://www.researchgate.net/profile/Urve-Venesaar/publication/235966723_Challenges_and_Prospects_of_Cross_Border_Cooperation_in_the_Context_of_EU_Enlargement/links/56ead20908ae2a58dc49ac22/>

Challenges-and-Prospects-of-Cross-Border-Cooperation-in-the-Context-of-EU-Enlargement.pdf>.

TEERIJOKI, Ilkka (1991): *Tornion historia 3, 1918–2000*, Porvoo, Finlandia, WS Bookwell Oy.

TUOMI, Jouni y Anneli SARAJÄRVI (2018): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Helsinki, Finlandia, Tammi.

VEEMAA, Jaanus (2012): «Internationalizing the Spatial Identity of Cross-border Cooperation», *European Planning Studies* 20(10), pp. 1647-1666.

VÄYLÄVIRASTO (2020): «Liikenne maarojoilla», *Väylävirasto*, en línea: <<https://vayla.fi/vaylista/aineistot/tilastot/tietilastot/rajaliikenne>>.

5 Cooperación transfronteriza, conurbaciones interfronterizas o entre lo regional y lo urbano

Las eurociudades de la Raya/Raia

*María Lois,
Heriberto Cairo,
Pedro Limón*

1. Las conurbaciones transfronterizas: una introducción

En las últimas décadas, se ha producido la expansión de las conurbaciones transfronterizas, cuya complejidad se debe a la amplia variabilidad de casos según sea el contexto a que hagamos alusión, conforme a esa «polisemia de estructuras transfronterizas» consustancial a las regiones de frontera (Ghilardi y Matossian, 2020). En primer lugar, las ciudades pequeñas y medianas articulan elementos ligados al desarrollo de redes y estrategias de crecimiento local –las denominadas «coaliciones de crecimiento» (Logan y Molotch, 1987)– que en el caso de las conurbaciones transfronterizas permiten en muchas ocasiones reforzar las redes de aglomeración y crecimiento urbano a ambos lados de la frontera (Varna, Adams y Docherty, 2020). En segundo lugar, las políticas vinculadas al desarrollo local suelen enmarcarse en políticas regionales ligadas a proyectos locales relacionados con la sostenibilidad y el crecimiento local en un contexto regional más amplio (Cox, 2020). En tercer

lugar, se producen dos procesos de reestructuración espacial que tienen lugar a escala global aunque marcados por la particularidad transfronteriza: por una parte, se elaboran políticas de urbanización encaminadas a la atracción de capital ligada a fenómenos de renovación urbana (Soininvaara, 2020), y, por otra, se produce una redefinición de esos procesos considerados distintivos de los procesos de urbanización al emplazarse en contextos rurales o rururbanos, donde las representaciones e imaginarios de lo global están ligados al turismo o el ocio transfronterizo, al entorno rural (Spanier, 2021).

Existen diferentes procesos de conurbación transfronteriza en diferentes regiones en casi todo el mundo. Dentro de la lógica de cooperación, en algunos casos están en primer plano las infraestructuras, reseñar algunos proyectos relativos a transporte o a puentes internacionales edificados entre conurbaciones a ambos lados de la frontera, como pueden ser los casos entre ciudades chinas y rusas sobre el río Amur (entre Heihe y Blagoveshchensk o de Tongjiang y Nizhneleninskoye)¹ o entre Brownsville y Matamoros en la frontera de Estados Unidos con México, respectivamente. Por otro lado, las aglomeraciones transfronterizas pueden estar vinculadas a dinámicas subordinadas a políticas exteriores de los Estados, como es el caso de las «ciudades gemelas» (*ciudades gêmeas*) en Brasil, que son definidas de forma unilateral, exclusivamente brasileña: son oficialmente «municipios cortados por la línea de frontera, sea seca o fluvial, articulada o no por obras de infraestructura, que presentan un potencial grande de integración económica y cultural», y las 32 que se identifican son consideradas como muy importantes para «la integración fronteriza y, consecuentemente, para la integración sudamericana».²

En otros casos podríamos observar casos mucho más atravesados por procesos de carácter global. Por ejemplo, en el caso de Niagara Falls, de idéntico nombre en el lado canadiense de Ontario que

1. En línea: <https://www.elconfidencial.com/mundo/2019-12-02/puente-china-rusia-heihe-blagoveshchensk-amur_2360795/> y <<https://espanol.cgtn.com/news/3d4d7a58346b544d79457a6333566d54/p.html>>.

2. Portaria n.º 213, de 19 de julio de 2016, Sección 1 del *Diário Oficial da União* (DOU), de 20 de julio de 2016.

en el lado estadounidense del Estado de Nueva York, la estructura y dinámica transfronteriza está prácticamente subordinada a la promoción del turismo rural y el patrimonio natural de las Cataratas del Niágara; mientras que en el caso de la región de los Grandes Lagos se produce una gigantesca agrupación transfronteriza que alberga las áreas metropolitanas de Chicago, Detroit, Cleveland, Green Bay, Milwaukee, Fort Wayne o Buffalo en Estados Unidos, y Toronto, Ottawa, Montreal y Quebec en Canadá (US Army Corps of Engineer, 2009).

En el caso de la Unión Europea (UE), los procesos de cooperación transfronteriza no abarcan en ningún caso la magnitud del caso de los Grandes Lagos, si bien las dinámicas de conurbación transfronteriza no se remiten a los primeros casos relativos exclusivamente a las particularidades locales, sino que se enmarcan en una estrategia de cooperación regional mucho más amplia desplegada desde hace más de tres décadas en la UE y que ha incrementado su presencia en la agenda perfilada desde Bruselas hasta convertirse en parte nuclear del proceso de integración comunitaria (European Commission, 2020; Jurado Almonte, Pazos García y Castanho, 2020).

A finales de los años 1990 y principios de los 2000, comenzaron a crearse aglomeraciones o comunidades urbanas transfronterizas en Europa, a partir de ciudades situadas a uno y otro lado de las fronteras de los países europeos. Son las eurometrópolis o eurociudades. Según se afirma en los resultados de un proyecto de estudio sobre su gobernanza, son más de 60 y agrupan a más de 25 millones de personas (EGTC, 2015) (mapa 5.1). Ciertamente no tenían demasiado reconocimiento al principio, pero desde que se introdujeron por primera vez en 2007 las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) para fomentar el trabajo interregional, un buen número de eurociudades o eurometrópolis se acogieron a esta figura legal que les permitía prestar servicios conjuntos. De hecho, las dos primeras AECT fueron la eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai (Francia-Bélgica) y la de Ister-Granum (Hungría-Eslovaquia).

En un caso singular de definición de las eurociudades, según el artículo 2 de la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia, las eurociudades son entidades políticas transfronterizas creadas mediante «el acuerdo entre entidades locales contiguas, con relaciones históricas, sociales y culturales, y pertenecientes a dos Estados distintos de la Unión Europea».³ En dicha norma, se vertebra asimismo la posibilidad de que las eurociudades se conviertan en AECT, culminando la tendencia anteriormente apuntada y confirmando la complejidad de la espacialidad de la gobernanza transfronteriza. En este sentido, las eurociudades son:

- a) un eje principal en el proceso de integración europeo a través de políticas transfronterizas;
- b) una nueva gobernanza territorial; y
- c) una forma de promover la ciudadanía europea.

La falta de coherencia entre los dos sistemas «nacionales» de servicios e infraestructuras se hace más notable en los espacios locales continuos, de modo que la integración «cotidiana» acelera el proceso de integración europeo. La gobernanza de las eurociudades implica diversos actores de escalas diferentes: local, regional, estatal y europea. No son solo las autoridades locales las que se tienen que implicar en la gobernanza de las conurbaciones transfronterizas, sino también las de los otros niveles. El diálogo entre las poblaciones de un lado y otro de la conurbación transfronteriza, ya sea mediante proyectos específicos de comunicación o actos culturales conjuntos, promueve la ciudadanía europea.

En la medida que se han formado eurociudades con países que no son miembros de la UE, se han convertido también en un instrumento de la política de vecindad de la UE. En definitiva, las eurociudades son un elemento cada vez más importante de las políticas de cooperación transfronteriza de la UE.

2. El estado de la cuestión: las eurociudades como laboratorio de investigación de la integración europea

A pesar de lo explicado anteriormente, hay muchos más estudios transfronterizos y regionales relacionados con las eurorregiones y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que con las eurociudades. Son excepciones unos pocos estudios de casos en Europa central y del norte, como los antiguos espacios urbanos en el Alto Rin (Geppert, 2015; Malherbe, 2015); alrededor del Gran Luxemburgo, Lille o Basilea (Chilla, Evrard y Schulz, 2012; Durand, 2014; Fricke, 2015); estudios comparativos entre Dortmund y Frankfurt (Barbehön, 2016), o entre Gobiernos multinivel en Europa central y oriental (Deppisch, 2012; Xheneti, Smallbone y Welter, 2012; Tölle, 2013; Böhm, 2014; Andersen, Kramsch y Sandberg, 2015; Pascariu, Țigănașu, Încălțărău y Simionov, 2015); cooperación transfronteriza en Irlanda (Walsh, 2015); análisis comparativo entre la Eurociudad Vasca y Oresund (Calzada, 2015) o la Eurociudad Bayona-San Sebastián (Ceberio Bergés, 2015).

Hay más estudios sobre la cooperación regional transfronteriza, que abordan conjuntamente el estudio de las eurorregiones y las eurociudades, que podrían agruparse en tres campos temáticos.

En primer lugar, un punto de vista económico en el que el turismo y los productos turísticos ligados de alguna manera a la frontera se enfatizan como elementos clave en el desarrollo de políticas de cooperación transfronteriza. Así, destacaríamos estudios de la frontera como destino turístico competitivo en Karelia del Sur (Fedorov, 2015), como atracción y regiones creativas (Clifton, Comunian y Chapain, 2015), la frontera como recurso para las ciudades fronterizas y regiones urbanas (Sohn, 2014a; Sohn, 2014b), así como un recurso donde el valor agregado para la cooperación transfronteriza se sitúa en un primer plano (Hörnström, Tepecik Diş y Berlina, 2015; Scott, 2015). También podemos esbozar actividades empresariales en las zonas fronterizas y ejemplos de actividades empresariales informales que dependen de la ubicación de la frontera para ser desarrolladas y sostenidas (Xheneti, Smallbone y Welter, 2012).

En segundo lugar, no debemos perder la pista en las relaciones entre lo que se ha llamado «espacios blandos» y la territorialidad institucional. A grandes rasgos, existen varias vías de dependencia entre eurociudades, en las que se han desarrollado «coaliciones de crecimiento» (Logan y Molotch, 1987), y complementariedad entre ellas (Sohn y Stambolic, 2015); así, en la Eurociudad Vasca (Ceberio Bergés, 2015), y en la Eurociudad Vasca en comparación con el *benchmarking* de Oresund (Calzada, 2015). En este sentido, muchos estudios han analizado la complementariedad entre procesos, como el mapeo regional (Chilla, Evrard y Schulz, 2012) y los «espacios blandos» como «parte de una respuesta a los déficits espaciales percibidos de los arreglos formales y estatutarios de gobernanza y los espacios blandos para la cooperación» (Walsh, 2015: 192-194). De esta forma, señalaríamos la interdependencia de prácticas y políticas discursivas urbanas que deben afrontar o seguir las directivas de la UE a través de los casos de Dortmund y Frankfurt (Barbehön, 2016). Además, Chilla, Evrard y Schulz (2012) nos sugieren la existencia de vínculos adicionales entre una especie de mapeo institucional y territorialidad de la cooperación transfronteriza en la Gran Región alrededor de Luxemburgo. Deppisch (2012) afirma que las regiones transfronterizas serían capaces de gobernar sus asuntos regionales transfronterizos siempre que se manifiesten ciertos factores, como la institucionalización y las relaciones sociales establecidas.

En tercer lugar, las cuestiones relativas a la identidad y las prácticas fronterizas se han desarrollado recientemente en un sentido amplio. De hecho, podría haber prácticas de fronterización y fronterización de prácticas (Kramsch, 2011). Asimismo, existen estudios que hacen hincapié en las identidades regionales, prácticas limítrofes y desarrollo espacial (Obkircher, 2015). Como afirman Prokkola, Zimmerbauer y Jakola (2015), este es un tema importante que hay que tener en cuenta a la hora de entender cómo se crean, negocian y ejercitan las identidades regionales mediante prácticas y proyectos cotidianos, y esto se examina a la luz de la Eurociudad Tornio/Haparanda en la frontera fino-sueca, donde se han implementado proyectos lingüísticos y actuaciones relacionales entre instituciones.

3. Cooperación en la frontera hispanoportuguesa

El caso de la frontera hispanoportuguesa⁴ es especialmente significativo en este ámbito de estudio, toda vez que la Raya/*Raia* no solo es la frontera más extensa de la UE, sino también la más antigua en Europa (Domínguez Castro y Varela Álvarez, 2015: 81; Jurado Almonte, Pazos García y Castanho, 2020). Existen múltiples políticas públicas de cooperación transfronteriza en la frontera que se han implementado (VV. AA., 1994; OAEDER, 2006, 2007; Manero Miguel, 2012; VV. AA., 2005; VV. AA., 2007), haciendo de esta frontera un «laboratorio de procesos transfronterizos» (Lois y Cairo, 2011: 16-17), así como un ámbito a lo largo del cual se desarrollan diferentes proyectos espaciales (López Trigal, 1994; Sánchez López y Cabero Diéguez, 1994). A pesar de ello, hay una carencia relativa de investigaciones acerca de cooperación en la Raya/*Raia*, en consonancia con la ausencia de interés en la frontera hispanoportuguesa en términos generales, pero también es cierto que un buen número de estudios han enfatizado las ventajas regionales derivadas de la cooperación (Sánchez López, Cabero Diéguez y Martín Hernández, 1993; López Trigal, Lois González y Guichard, 1997; López Trigal y Guichard, 2000) y la creación de marca en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal (Domínguez Castro y Varela Álvarez, 2015; Oliveira, 2015; VV. AA., 2014) y en Extremadura-Alentejo-Centro de Portugal (EUROACE, 2015).

No obstante, se han desarrollado iniciativas en torno a proyectos turísticos, relativos a la frontera como un proceso de creación de marca turística y como una estrategia de atracción de consumo turístico (Oliveira, 2015: 343-344), así como su consideración como una atracción y como un recurso para las eurociudades (Galaxipotential, 2018; Jurado Almonte, Pazos García y Castanho, 2020); Chaves-Verín y la cooperación turística en el Alto Tâmega (Lois, 2013); la salud y el turismo de bienestar en Chaves-Verín (Joukes y Costa, 2015) o en Valença-Tui (VV. AA., 2013); el patrimonio cultural basado en fuertes vínculos entre Alentejo y Extremadura en el caso de Elvas-Badajoz-Campo Maior (Cayetano Rosado, 2010); el patrimonio

4. Para su evolución histórica y geopolítica, véase Cairo (2018). Una visión geográfica relativamente reciente se puede encontrar en Lois González y Carballo Lomba (2015).

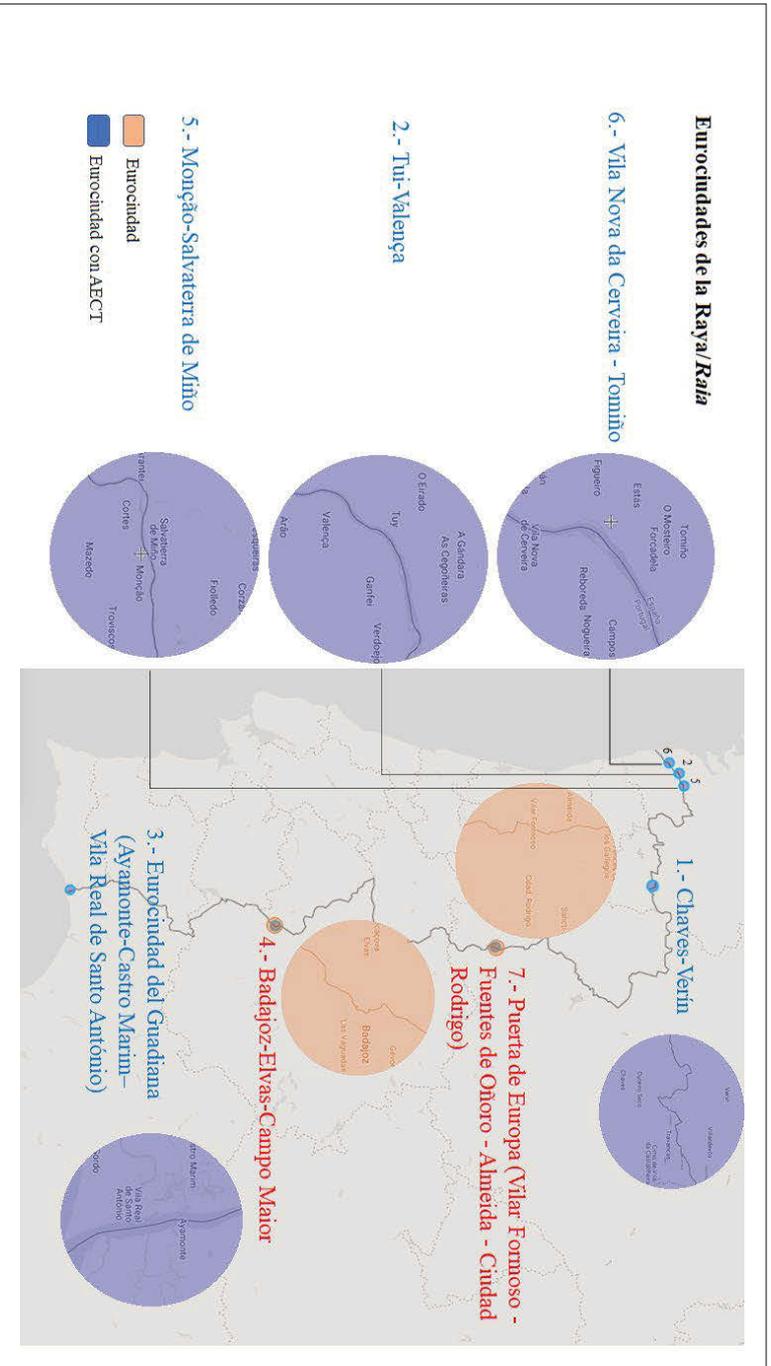
natural y su relación con el turismo religioso, como sucede en torno al Camino de Santiago (Galaxipotential, 2018; Nilsson y Tesfahuney, 2019); así como diferentes acuerdos y convenios firmados entre las autoridades en relación con los transportes y servicios entre estas eurociudades (Ayuntamiento de Badajoz, 2014; Jurado Almonte, Pazos García y Castanho, 2020).

Por supuesto, existen diferencias entre las áreas transfronterizas, tanto por los distintos mecanismos bilaterales que están vertebrando herramientas entre municipios fronterizos –como sucede entre Galicia y el norte de Portugal, en comparación con Alentejo, Portugal Centro y Extremadura–, como por los cambios producidos alrededor de las prácticas cotidianas que afectan a los procesos de identificación y los vínculos transfronterizos, refutando las descripciones de la cooperación como una mera representación institucional. En este sentido, la cuestión central sería analizar cómo las identidades y formas de imaginación geográfica son practicadas y contestadas en las prácticas diarias en relación con los proyectos institucionales que incluyen mecanismos de creación de vínculos y conocimiento transfronterizo, especialmente a través de iniciativas de socialización espacial, como hacen los proyectos de eurociudad a lo largo de toda la Raya/*Raia* mediante diferentes herramientas, programas y eventos compartidos.

4. Las eurociudades rayanas/*raianas*: del Miño al Guadiana

En octubre de 2020, el pleno municipal de Ciudad Rodrigo (provincia de Salamanca) aprobaba por unanimidad los estatutos de la Eurociudad «Puerta de Europa», conformada por los municipios españoles de Ciudad Rodrigo y Fuentes de Oñoro y las localidades portuguesas de Vilar Formoso y Almeida,⁵ dando así inicio a la última de las siete iniciativas de eurociudad constituidas a lo largo de la frontera hispanoportuguesa desde la creación de la de Chaves-Verín en diciembre de 2007 (tabla 5.1 y mapa 5.2).

5. Véase: <<https://www.elnortedecastilla.es/salamanca/pleno-ciudad-rodrigo-20201022110311-nt.html>>.



Mapa 5.2. Las eurociudades de la Raya/Raia hispanoportuguesa.
Fuente: Juan Carlos Fernández Cela y autores.

Conviene hacer algunas precisiones respecto a las tendencias en torno a la cooperación fronteriza hispanoportuguesa que ayudarán a ilustrar y situar en contexto las iniciativas de eurociudad analizadas. En primer lugar, existe una dinámica histórica de cooperación transfronteriza que trasciende la práctica y el reconocimiento de los proyectos institucionales desarrollados: según el último informe relativo a la cooperación transfronteriza desarrollada en la UE, pese a que solamente un 22 % de la gente encuestada eran conscientes de las actividades de cooperación transfronteriza que existen en la Raya/*Raia*, más del 62 % reconocía viajar habitualmente al país vecino, siendo el POCTEP el tercer programa de cooperación transfronteriza que recogía más visitas habituales al país vecino en toda la UE, así como uno de los tres que menos incremento registra respecto a ver las diferencias legales o administrativas como un problema cotidiano (European Commission, 2020).

En segundo lugar, se trata de uno de los programas que mayor impacto han tenido en la redefinición de las identidades políticas vinculadas a los programas de cooperación transfronteriza: según el propio informe mencionado, el 83 % de las personas encuestadas afirmó que se sentirían cómodas teniendo la ciudadanía del país vecino, viéndose solo superado por el caso de cooperación existente entre Alemania y la República Checa (European Commission, 2020).

En tercer lugar, se producen fuertes nexos entre el desarrollo de iniciativas de conurbación transfronteriza, como son los casos de las eurociudades, la consolidación de diferentes proyectos ligados a la eurorregión y herramientas de cooperación regional, y la articulación de iniciativas urbanas, en los que la distinción entre la cooperación regional y los proyectos urbanos transfronterizos se difuminan hasta establecer una confluencia en el uso de ambos aspectos –la cooperación territorial y las iniciativas transfronterizas urbanas– en el caso de la Raya/*Raia*. Además de la consideración de la centralidad de las eurociudades en el POCTEP, se han constituido diferentes formas de agrupación transfronteriza que vincula ambos elementos, como la Red Ibérica de entidades transfronterizas,⁶

6. Véase: <<https://www.rietiberica.eu/es>>.

el Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular,⁷ el Triángulo Urbano Ibérico Raiano o TRIURBIR,⁸ así como el desarrollo de múltiples iniciativas que combinan la cooperación en el marco de las eurorregiones y su arraigo local,⁹ al igual que múltiples posibilidades articuladas para los proyectos de las eurociudades sobre la base de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial o AECT.

7. Véase: <<https://www.eixoatlantico.com/es/>>.

8. El Triángulo Urbano Ibérico Raiano o TRIURBIR está formado por las localidades españolas de Plasencia y Cáceres, por un lado, y por las portuguesas de Castelo Branco y Portalegre, por otro, sobre la base de la promoción como destinos turísticos fronterizos bajo una estructura de promoción articulada por la conurbación transfronteriza que implican las cuatro localidades. Véase en: <<http://www.triurbir.net/>>.

9. En noviembre de 2019 se celebró en Salamanca un encuentro del Comité de seguimiento del proyecto de cooperación transfronteriza, en el cual se confirmó el desarrollo de los puertos atlánticos de Leixões, Aveiro y Figueira da Foz en conexión con las plataformas logísticas interiores de Guarda, Salamanca y Valladolid, en colaboración con los municipios de Coimbra, Viseu y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Región Centro de Portugal. En este encuentro se sentaron las bases para un proyecto de «ciudades verdes», ligadas a dicho programa de cooperación, que incorporaría las localidades de Aveiro, Ciudad Rodrigo, Figueira da Foz, Guarda, Salamanca, Valladolid y Viseu, siendo una muestra del desarrollo de iniciativas «urbanas» en esa cooperación territorial regional. Véase en: <<https://eucyl.jcyl.es/web/jcyl/Eucyl/es/Plantilla100Detalle/1277999678552/Noticia/1285009463858/Comunicacion>>.

TABLA 5.1
Datos sociodemográficos de las eurociudades de la Raya/Raia

| <i>Orden de creación</i> | <i>Eurociudad</i> | <i>Extensión (km²) (y subdivisiones, en su caso)</i> | <i>Población (y tendencia de crecimiento)</i> | <i>Densidad de población (hab/km²)</i> | <i>Actividades económicas</i> |
|--------------------------|----------------------------------|---|---|---|---|
| 1 (2007) | Chaves (POR) | 591,2 (51 freguesias) | 39.343 (2019) ▽ | 66,55 | Comercio, turismo |
| | Verín (ESP) | 94,1 (18 parroquias) | 13.647 (2020) ▽ | 145,03 | Producción vinícola, embotellamiento de agua, hostelería, comercio |
| 2 (2012) | Tui (ESP) | 68,3 (12 parroquias) | 17.323 (2020) △ | 225,27 | Administración, turismo, actividades culturales, patrimonio religioso |
| | Valença (POR) | 117,1 | 13.290 (2019) △ | 113,49 | Comercio, turismo, patrimonio cultural |
| 3 (2013) | Ayamonte (ESP) | 142,0 | 21.104 (2020) △ | 148,62 | Comercio, hostelería, transporte |
| | Vila Real de Santo António (POR) | 61,3 | 18.749 (2019) ▽ | 305,86 | Comercio, hostelería, agricultura |
| | Castro Marim (POR) | 300,0 | 6.237(2019) ▽ | 20,79 | Agricultura |
| 4 (2013) | Elvas (POR) | 631,0 | 20.528 (2019) ▽ | 32,53 | Turismo, comercio, agricultura, patrimonio |
| | Badajoz (ESP) | 1.440,4 | 150.984 (2020) △ | 104,82 | Administración, comercio, transportes, turismo |
| | Campo Maior (POR) | 247,0 | 7.874 (2019) ▽ | 31,88 | Agricultura |

TABLA 5.1 (cont.)
 Datos sociodemográficos de las eurociudades de la Raya/Raia

| Orden de creación | Eurociudad | Extensión (km ²) (y subdivisiones, en su caso) | Población (y tendencia de crecimiento) | Densidad de población (hab/km ²) | Actividades económicas |
|-------------------|-----------------------------|--|--|--|---|
| 5 (2018) | Monção (POR) | 212,0 (24 freguesias) | 17.869 (2019) ▽ | 84,29 | Turismo, producción y distribución vitivinícola |
| | Salvaterra de Miño (ESP) | 62,5 (17 parroquias) | 9.990 (2020) △ | 159,84 | Industria y logística industrial, turismo, producción y distribución vitivinícola |
| 6 (2018) | Vila Nova da Cerveira (POR) | 108,6 (11 freguesias) | 8.910 (2019) △ | 82,04 | Turismo, industria, sector cultural |
| | Tomiño (ESP) | 106,5 (15 parroquias) | 13.556 (2020) △ | 127,29 | Industria, sector primario, patrimonio natural |
| 7 (2020) | Ciudad Rodrigo (ESP) | 240,1 | 12.261 (2020) ▽ | 51,07 | Patrimonio histórico-artístico, cultura, transporte, gastronomía |
| | Almeida (POR) | 520,5 (16 freguesias) | 5.830 (2019) ▽ | 11,20 | Turismo, patrimonio arquitectónico, cultura |
| | Vilar Formoso (POR) | 15,6 (freguesia de Almeida) | - | - | Comercio, servicios, transporte |
| | Fuentes de Oñoro (ESP) | 57,2 | 1.136 (2020) = | 19,86 | Comercio, transportes, industria logística |

Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE), Dossier Eurocidade (2009), VV. AA. (2013), Jurado Almonte *et al.* (2020), EUROACE, Eurocidade do Miño.

No en vano, la recientemente aprobada Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo

de Galicia, de la comunidad autónoma de Galicia, establece ese vínculo territorial, regional y en torno a las conurbaciones transfronterizas cuando establece en su artículo 26.1, refiriéndose a la «Cooperación territorial y transfronteriza galaico-portuguesa de base local», que:

Los municipios gallegos podrán cooperar con otros municipios portugueses vecinos llegando a formalizar incluso «eurociudades», bajo la cobertura jurídica de una agrupación europea de cooperación territorial (AECT) o de cualquier otra forma jurídica, con o sin personalidad, reconocida por los respectivos ordenamientos portugués y español, en los términos previstos en la normativa internacional o comunitaria que resulte de aplicación. En la hipótesis de que se constituyan bajo la fórmula de AECT, la parte gallega propiciará la más estrecha cooperación y coordinación con Galicia-Norte de Portugal, Agrupación Europea de Cooperación Territorial.¹⁰

Reconocimiento que está muy vinculado al desarrollo de proyectos transfronterizos ligados a eurociudades entre Galicia y el norte de Portugal, ya que de los siete casos de eurociudad, nada menos que cuatro (Chaves-Verín, Valença-Tui, Monção-Salvaterra do Miño y Tomiño-Vilanova de Cerveira), tienen lugar en esta región de frontera, mientras que los otros tres tienen lugar de forma dispersa en el resto del territorio fronterizo entre el norte de Castilla-León y el sur de Andalucía. Además, el primer caso de creación de eurociudad en la península Ibérica tuvo lugar en dicha región, lo que nos permitió iniciar el desarrollo exhaustivo de los casos de eurociudades rayanas/*raianas* en torno al proyecto de Chaves-Verín.

4.1 *Una iniciativa pionera: la Eurociudad Chaves-Verín*

El proyecto Chaves-Verín se considera el caso pionero de todas las iniciativas institucionalizadas de la forma eurociudad en la frontera hispanoportuguesa, tanto por ser el primer proyecto de eurociudad

10. Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia. *Boletín Oficial del Estado*, 79, 2 de abril de 2021.

creado en la Raya/*Raia* como por su consolidación institucional al convertirse en Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). En cuanto al primer aspecto, tras la creación y primeros pasos de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (CTG-NP) en 1991 –convertida posteriormente en AECT– y del Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular en 1992, en diciembre de 2007 se acuerda oficialmente la creación de la Eurociudad Chaves-Verín por parte de la Cámara Municipal de Chaves, el *concello* de Verín, el Eixo Atlántico, la Dirección Xeral de Xuventude e Solidariedade de la Xunta de Galicia, el Instituto Portugués da Juventude y la Deputación de Ourense. Respecto al segundo, en 2014, la eurociudad se convierte en la AECT Eurociudad Chaves-Verín.

Las AECT son agrupaciones de entes territoriales dotadas de personalidad jurídica, que trascienden la mera cooperación transfronteriza, ya que también incluyen la cooperación transnacional e interregional. Tras la nueva regulación europea se abre la posibilidad de cooperar con terceros Estados no miembros de la Unión. Con personalidad jurídica definida y capacidad de gestionar su propio presupuesto, de disponer de medios económicos y de personal propios, así como para celebrar contratos. Aunque la normativa ampara la posibilidad de que las eurociudades utilicen la fórmula de las AECT, bien para consolidar su asociación, bien para operar en un marco más amplio que albergue otras eurociudades –tal como se recoge en el artículo 26 de la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia–, como sucede en el caso de la AECT Río Miño, como veremos más adelante, el caso de Chaves-Verín fue el primero que utilizó esta fórmula para reforzar la cooperación transfronteriza de la fórmula de la eurociudad.¹¹

11. Actualmente, existen ocho AECT constituidas entre España y Portugal, a saber, por orden de creación: la AECT Galicia-Norte de Portugal, la AECT Duero-Douro, la AECT ZAS-NET –entre Zamora y Bragança, destinada a la conservación de la reserva de la biosfera de la meseta ibérica–, la AECT Eurociudad Chaves-Verín, la AECT Faja Pirítica Ibérica, la AECT León-Bragança, la AECT INTERPAL-Medio Tejo, la AECT Eurociudad del Guadiana y la AECT Río Miño. Véase en *List of European Groupings of Territorial Cooperation*, en línea: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf?Web=o>.

Además de la introducción de la fórmula AECT y de otro tipo de actividades de atracción turística comunes a otras eurociudades, consideramos la tarjeta de eurociudadanía como el hito clave en la construcción del proyecto eurociudadano en Chaves-Verín, tanto por su importancia simbólica como por la posibilidad de unificar y superar las cuestiones administrativas y burocráticas que atañen a la redefinición de los servicios públicos a ambos lados de la frontera –se propuso la creación de una «ventanilla única» en el antiguo edificio aduanero– (Lois, 2013). Cuestión en la que conviene tomar en cuenta también las *freguesias* y parroquias¹² de ambos municipios. Por otro lado, se gestiona una agenda cultural compartida –con diferentes actividades como senderismo, arte local, fútbol, etc.– y una línea de desarrollo económico local, especialmente a través de paquetes turísticos centrados en las aguas termales del río Támega, en torno al cual se ha desarrollado también un imaginario de sostenibilidad local que vincula el turismo a la conservación de la naturaleza alrededor de la puesta en valor del río como expresión de los nexos históricos, culturales y de naturaleza local transfronteriza (Lois, 2013).

4.2 *La frontera-como-calle: la Eurociudad Valença-Tui*

El 10 de febrero de 2012 tuvo lugar en Valença el acto constitutivo de la Eurociudad Valença-Tui, que quedó sellado con la firma del presidente de la Cámara Municipal de Valença, Jorge Salgueiro Mendes; del alcalde del Concello de Tui, Moisés Rodríguez; y de Alfonso Rueda Valenzuela, representante de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal. Se trata de un proyecto vinculado a «permeabilizar aún más la frontera entre España y Portugal y dar ejemplo a nivel europeo con un río y tres lenguas» (VV. AA., 2013: 2).

12. Las *freguesias* en Portugal y las *parroquias* en Galicia son los términos utilizados para designar una unidad administrativa local. En Portugal tienen alguna competencia administrativa y electoral, pero en Galicia son subdivisiones de los municipios, y, aunque como entidades colectivas no tengan valor legal, son constantemente utilizadas como referentes tanto en textos legales como en medios de comunicación, gestión pública, celebraciones festivas, etc.

Además de los Gobiernos locales de Tui y Valença, se adhirieron al proyecto la Xunta de Galicia, la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal y, posteriormente, Turismo Rías Baixas y CIM Alto Minho.¹³ El marco de cooperación transfronteriza estableció en este caso que la eurociudad se englobase en la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) Galicia-Norte de Portugal, con sede en Vigo, y su protocolo de creación suscribía una aportación de 50.000 euros por parte de cada ayuntamiento, además de establecer sinergias en torno a servicios públicos conjuntos e ir de la mano en proyectos comunitarios. En febrero de 2018 esta cooperación se redefinió, al fundarse en Valença la AECT Río Miño, que no solo incluía la propia eurociudad de Valença-Tui, sino también las eurociudades de Monção-Salvaterra do Miño y de Tomiño-Vilanova da Cerveira,¹⁴ reforzando así su condición de mayor paso fronterizo entre Galicia y el norte de Portugal y responsable en buena medida del incremento de los viajes por ocio, turismo, comercio y compra de bienes y servicios entre España y Portugal (European Commission, 2020).

En el caso de Valença-Tui, podríamos destacar dos aspectos centrales dentro de su evolución: por una parte, son dos localidades con un fuerte arraigo histórico en la colaboración institucional recíproca, tanto en términos de servicios compartidos –el conservatorio, el teatro, la escuela de idiomas, el centro de salud de Tui o el servicio de bomberos y las piscinas de Valença, sin ir más lejos–, como en celebraciones y eventos nacionales celebrados a ambos lados de la frontera –por ejemplo, las celebraciones del 25 de abril se llevan a cabo en el teatro de Tui, mientras que el 6 de enero la cabalgata de Reyes se desplaza a Valença–. En segundo lugar, si bien todos los proyectos de eurociudad terminan incurriendo en la planificación de la fórmula «dos fronteras, un destino», el caso de la Eurociudad Valença-Tui es especialmente significativo, ya que las fórmulas de promoción y de regionalización transfronteriza están orientadas al

13. Véase: <<http://cor.europa.eu/archive/regional/Pages/la-xunta-apuesta-por-la-colaboracion-transfronteriza-para-mejorar-los-servicios-a-sus-ciudadanos-es.aspx>>.

14. En conjunto, abarca 26 ayuntamientos, más de 376.000 habitantes y más de 3.300 kilómetros cuadrados de extensión. Véase: <<http://smartminho.eu/aect/>>.

turismo, tanto como el turismo supone una puesta en valor de esa forma de gobernanza transfronteriza, especialmente sostenida por el incremento exponencial de asistentes al Camino de Santiago, cuya versión portuguesa tiene el primer punto de entrada a Galicia precisamente en el nexo Valença-Tui, que constituye un núcleo significativo de producción local por encima de otros casos de la zona, de ahí que ambas localidades lo planifiquen en clave de eurociudad.¹⁵

4.3 *La Eurociudad del Guadiana: territorio-museo*

El 9 de enero de 2013, a bordo de un ferri en el río Guadiana, se firmó el protocolo de creación de la Eurociudad del Guadiana entre representantes de los municipios español de Ayamonte y portugués de Vila Real de Santo Antonio, creación a la que se unió el municipio portugués de Castro Marim el 9 de mayo de 2013, lo que dio pie a un proyecto que se ha desarrollado siguiendo el modelo de Chaves-Verín, incluso en la programación de la consolidación de la eurociudad hasta dar el paso de reconocerse como AECT en el año 2018 (Parlamento Europeo, 2020). La firma del protocolo sobre una embarcación en el río encarna de alguna manera el énfasis que en esta iniciativa se hace en torno al Guadiana como punto de conexión, simbolizando también el propio logotipo de la eurociudad, representado por el puente internacional y el propio afluente del río Guadiana –un paralelismo de lo que sucede unos cientos de kilómetros más al norte con el río Miño–.

No obstante, en el caso de la Eurociudad del Guadiana –y de un modo similar a lo que ocurre en la Eurociudad Elvas-Badajoz-Campo Maior–, se producen algunas diferencias significativas entre las localidades que la conforman y que condicionan algunas de las tendencias generadas en el desarrollo de la eurociudad: Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio no solo tienen una cantidad de población seis veces superior a la de Castro Marim, sino que de alguna forma

15. Véase: <http://translate.google.pt/translate?hl=en&sl=pt&tl=es&u=http%3A%2F%2Fwww.cm-valenca.pt%2Fportal%2Fpage%2Fvalenca%2Fportal_municipal%2FTurismo%2FCaminhos_de_Santiago&anno=2&sandbox=1>.

ejercen un rol de liderazgo sobre esta última, también asociado a la preeminencia del sector servicios como motor económico de las dos primeras y el sector primario en la última. Además, la densidad poblacional de los dos primeros municipios es muy superior a la densidad registrada en Castro Marim, con un hábitat rural con mayor dispersión y consustancial a la región del Algarve portugués.

En cuanto a los elementos más significativos de esta eurociudad, el proyecto hace de la presencia del río Guadiana el principal motivo de atracción turística y centro narrativo de un relato que hace de la frontera un punto de unión en lugar de un motivo de separación, simbolizado por el puente internacional construido en 1991 y por la interacción promovida por la navegación fluvial a ambos lados de la frontera. Además de la explotación del hecho fronterizo y la rentabilización de la cooperación previa entre ambas localidades, los tres municipios han desarrollado un trabajo conjunto en cuatro ámbitos principales que tratan de hacer de la combinación de los recursos particulares de cada municipio una suma mayor para poner al servicio del conjunto del territorio «eurociudadano», a saber: sanidad; educación y cultura; movilidad; y turismo de frontera. Desde un aspecto más concreto, se han desarrollado acciones conjuntas de promoción de inversiones comerciales y turísticas, así como se ha promovido los valores en torno al patrimonio cultural y natural, además de cuestiones esenciales para la eurociudad, como la creación de la tarjeta de la eurociudad, una agenda cultural compartida o el dragado del río Guadiana.

Como última iniciativa vinculada al proyecto, habría que señalar el Laboratorio de Gobernanza Transfronteriza Euroguadiana 2020, que establece un ámbito de colaboración y consolidación social e institucional en el periodo entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2021.¹⁶ Dicho proyecto supone la creación de una plataforma de comunicación que enfatiza la frontera como un elemento de encuentro, además de implantar la aplicación inteligente para la tarjeta de eurociudadanía, establecer un punto de información

16. Véase: <<https://www.poctep.eu/es/2014-2020/laboratorio-europeo-de-gobernanza-transfronteriza-eurociudad-del-guadiana-2020>>.

turístico de la eurociudad –y una marca turística conjunta– y un plan de movilidad y accesibilidad integral a esta y tres actividades que consolidan la cooperación transfronteriza en clave de diálogo entre la eurociudad y las regiones colindantes: por un lado, albergó un Encuentro Transfronterizo de Mujeres Emprendedoras; por otro, se presentó el proyecto de construcción de la línea ferroviaria entre Huelva y Faro que, tras el apoyo de la Cámara de Comercio de Huelva, del CCDR-Algarve y de la Junta de Andalucía, conectará con Sevilla en línea de alta velocidad;¹⁷ finalmente, se presentó el proyecto «Territorio Museo» de la Eurociudad del Guadiana, que, a partir del río Guadiana como eje territorial, pretende musealizar el conjunto del territorio de la eurociudad a partir de distintos itinerarios en torno al patrimonio material e inmaterial de las tres localidades. Es decir, en lugar de diseñar y crear un museo o un centro de interpretación «de» o «para» la eurociudad, se trata de hacer de la propia eurociudad un museo que atañe a todo su territorio.¹⁸

4.4 *La Eurociudad Elvas-Badajoz-Campo Maior (EUROBEC)*

El 16 de septiembre de 2013, tuvo lugar en la Institución Ferial de Badajoz (IFEBA) la firma del Protocolo de creación de la Eurociudad Badajoz-Elvas, que fue rubricado por los máximos responsables municipales de Badajoz, el alcalde Francisco Javier Frago y el presidente de la Cámara Municipal de Elvas, José Antonio Rondão Almeida.¹⁹ Posteriormente, el alcalde de Badajoz y el presidente del municipio de Campo Maior, Ricardo Pinheiro, se reunieron el 21 de noviembre de 2014 para incorporar dicho municipio al proyecto eurociudadano,²⁰ conforme a un protocolo adicional acordado en

17. Véase: <<https://andaluciainformacion.es/huelva/959654/lajunta-incluire-la-linea-sevilla-huelva-faro-en-su-propuesta-a-los-next-generation/>>.

18. Véase: <<https://www.lavanguardia.com/politica/20200510/481067868093/eurociudad-del-guadiana-se-musealizara-con-rutas-que-articulen-su-patrimonio.html>>.

19. Véase: <<http://www.hoy.es/20130916/local/badajoz/badajoz-elvas-convierten-eurociudad-201309161704.html>>.

20. Véase: <<http://www.cm-campo-maior.pt/pt/noticias/noticias-quotidiano/1532-campo-maior-junta-se-a-badajoz-e-elvas-no-projeto-eurocidade>>.

abril al que también podría sumarse en un futuro la localidad extremeña de Olivenza a iniciativa del Gobierno municipal de Elvas,²¹ si bien la conformación oficial de la Eurociudad como EUROBEC, acordada el 3 de mayo de 2018, estableció la extensión en torno a Badajoz, Elvas y Campo Maior.²²

El proyecto de eurociudad se enmarca en la cooperación transfronteriza extremeño-portuguesa dentro del marco regulador de las eurorregiones. En este caso, corresponde a la eurorregión conocida como EUROACE, un área que engloba las regiones portuguesas de Alentejo y Región Centro, por un lado, y la Comunidad Autónoma de Extremadura en España, por otro. Se trata de la primera eurorregión tripartita de la Raya/*Raia*, y cuenta con una extensión de 92.500 km² y una población de más de 3.300.000 habitantes.²³ Se considera una eurorregión situada en una posición privilegiada en el marco de la estrategia territorial europea por «su localización estratégica en el suroeste peninsular y respecto de grandes áreas metropolitanas de la península Ibérica (Madrid, Lisboa, Sevilla, Oporto), así como de la fachada atlántica y la diagonal continental»,²⁴ que ha ido estableciendo competencias compartidas de forma progresiva en materia de colaboración, tales como desarrollo sostenible, educación, turismo, economía y empleo, investigación o cultura.

Las tablas muestran algunas diferencias abismales entre las localidades que explican en buena medida la diferencia de actuaciones llevadas a cabo no solo en cada municipio en relación a la eurociudad, sino de la propia Eurociudad EUROBEC con respecto a otros proyectos eurociudadanos: en primer lugar, y como elemento reseñable no solo en esa zona fronteriza, sino en toda la Raya/*Raia*, destaca la excepcionalidad que supone la gran aglomeración urbana de Badajoz, que le lleva por un lado a ejercer un rol de liderazgo sobre

21. Véase: <<http://www.ayuntamientodeolivenza.com/elvas-cuenta-con-olivenza-para-el-desarrollo-de-la-eurociudad/>>.

22. Véase: <<https://www.poctep.eu/es/2014-2020/eurobec-construyendo-la-eurociudad-badajoz-elvas-campomayor>>.

23. Datos disponibles en: <<http://www.euro-ace.eu/el-territorio/presentacion>>.

24. Definida según los términos institucionales en: <<http://www.euro-ace.eu/el-territorio/presentacion>>.

demandas vinculadas a la eurociudad –como la línea ferroviaria de alta velocidad que conecte Madrid con Lisboa pasando por Badajoz–, pero también a desarrollar iniciativas definidas por la eurociudad y que tienen lugar en –así como rendimiento principal para– la propia localidad, como el Observatorio con B de Badajoz, actuando en todo momento la localidad extremeña como «motor» del desarrollo regional y de la evolución del proyecto eurociudadano.

Respecto a la institucionalización y el reconocimiento histórico del entorno, se ha visto reproducida la situación de la frontera como patrimonio militar y supeditada al núcleo de expansión económica a partir de la idea del Polo de Desarrollo Hispano-Portugués de los años 1960 y 1970 en torno a Badajoz, así como, en términos de promoción turística, EUROBEC se pretende como un destino turístico único, en el que las tres localidades se promocionen entre sí sus respectivas ventajas y aspectos turísticos destacables, «por la complementariedad de los recursos y proximidad del territorio» (Ayuntamiento de Badajoz, 2014: 20), aprovechando la posibilidad de posicionamiento y promoción mutua como si fuesen un único espacio transfronterizo, aunque con la asimetría mencionada de Badajoz.

En último término, en este caso se produce un reparto de funciones entre las tres localidades, a modo de la mencionada «coalición de crecimiento» (Logan y Molotch, 1987), en la cual Badajoz abastecería y lideraría la iniciativa, mientras que Elvas y Campo Maior la ubicarían a través de su patrimonio. En síntesis, se aprovecharía, por un lado, la declaración del conjunto abaluartado de Elvas como patrimonio de la humanidad según la Unesco, así como el conjunto de la ciudad-fortaleza de Campo Maior –y dos elementos patrimoniales locales de influencia global, como la Feria de las Flores y su producción cafetera– para proyectar o *situar* la región fronteriza, y, por otro, la capacidad económica y de atracción del turismo de ferias y congresos desarrollados en IFEBA, así como la reestructuración del límite fronterizo a través de la Plataforma Logística del Sudoeste Ibérico o el consumo en los centros comerciales de El Faro y Conquistadores, en la antigua zona aduanera en Badajoz.

En sentido estricto, la disonancia entre los rasgos de las tres localidades no haría sino reforzar la propia esencia bajo la cual

se articulan los proyectos de eurociudad, que tienden a poner en común recursos propios y servicios con aspiraciones y objetivos comunes: la puesta en marcha de la tarjeta de eurociudadanía, en diciembre de 2020,²⁵ parece que consolida dicha aspiración y sitúa la Eurociudad EUROBEC como uno de los proyectos-motor de la redefinición regional transfronteriza de todo el POCTEP.

4.5 *Un tren de frontera: Monção-Salvaterra de Miño*

En los actos de celebración del XX Aniversario da Ponte Internacional João Verde y Amador Saavedra do río Miño, en marzo de 2015, se firmó el Protocolo de hermanamiento entre Monção e Salvaterra de Miño. En ese acuerdo, se proponían áreas de cooperación prioritarias, donde destaca la dinamización del río Miño, la promoción del turismo o el llamado «emprendedurismo transfronterizo». En dicho protocolo, ambas instituciones se comprometieron a buscar la colaboración, el desarrollo y el fortalecimiento de relaciones mutuas en términos culturales, deportivos, sociales, económicos y turísticos.

Hasta el momento, en la eurociudad se han desarrollado dos grandes iniciativas: por una parte, el tren turístico, puesto en marcha en julio de 2015, que con el objetivo de difundir el patrimonio natural, vinícola y gastronómico de la eurociudad impulsa el turismo a través de tres rutas eurociudadanas específicamente orientadas al conocimiento y la difusión del espacio transfronterizo.²⁶ Por otra parte, desde 2018 se celebra la Semana de la Eurociudad, donde se ponen en marcha diferentes actividades conjuntas, como exposiciones, conferencias, itinerarios culturales, paseos, conciertos, danza, formación, autoempleo o actividades deportivas náuticas divididas

25. Véase: <<https://lacronicadebadajoz.elperiodicoextremadura.com/la-cronica-de-badajoz/2020/12/23/tarjeta-eurobec-solicitar-eurociudad-43808299.html>>.

26. Véase: <<http://www.galiciaenteira.com/ocio/tren-eurocidade-moncao-salvaterra/>>.

entre ambas localidades fronterizas.²⁷ Además, hay un elemento adicional que apuntar en clave de cooperación transfronteriza que trasciende la eurociudad, ya que el proyecto Monção-Salvaterra do Miño forma parte de la AECT Río Miño desde la conformación de esta, en febrero de 2018,²⁸ lo que da pie a proyectos conjuntos con las otras dos eurociudades que conforman dicha AECT, Valença-Tui y Cerveira-Tomiño, caso que expondremos a continuación.

4.6 *Amistad transfronteriza: Cerveira-Tomiño*

En el año 2014, los alcaldes de los municipios de Vila Nova da Cerveira y de Tomiño firmaron la Carta de la Amistad entre ambos municipios, que además de corroborar la celebración del décimo aniversario de la construcción del puente internacional entre ambas localidades establecía oficialmente el objetivo de un desarrollo integral del territorio a partir de la cooperación transfronteriza, que cuenta con una extensa agenda estratégica desde el año 2015 y que se consolidó en la forma eurociudad con la constitución formal de la Eurocidade Cerveira-Tomiño el 4 de octubre de 2018 (Jurado Almonte, Pazos García y Castanho, 2020), pasando a formar parte también del «trío» de eurociudades de la AECT Río Miño.

Sobre la base de una «eurociudad participativa, crecimiento sostenible e innovación inclusiva»,²⁹ el caso de esta eurociudad es significativo por varios elementos asociados a sus proyectos e iniciativas de cooperación transfronteriza: en primer lugar, se estableció una agenda de cooperación anterior a la configuración de la eurociudad, lo que implicó que, una vez que esta se hizo realidad, muchos de esos proyectos fueran integrados sobre la base de un funcionamiento previo –como las rutas en ambas localidades en la orilla del Río Miño–. En este sentido, el Parque da Amizade no supuso una dificultad añadida a la dinámica de la eurociudad, sino que, al contrario, sentó las bases no solo de una mayor interacción a partir de

27. Véase: <<https://www.atlantico.net/articulo/area-metropolitana/eurocidade-salvaterra-moncao-da-paso/20190918000305730246.html>>.

28. Véase: <<http://smartminho.eu/aect/>>.

29. Véase: <<https://eurocidadecerveiratomiño.eu/pt-pt/>>.

la construcción de un puente internacional peatonal y de una serie de espacios verdes y de ocio natural compartidos, sino que, tras la plantación del Árbol de la Amistad en septiembre de 2020, se erigió en uno de los lugares simbólicos por excelencia del proyecto.³⁰ La culminación de esta cooperación transfronteriza puede verse, por ejemplo, en el uso idiomático simultáneo del portugués y del gallego, en lugar de la traducción bilingüe habitual en otros casos.³¹ En segundo lugar, se estableció una promoción turística que recurría a elementos comunes a otros proyectos de eurociudad, como, por ejemplo, la programación cultural en clave de turismo transfronterizo, en combinación con la difusión de la eurociudad en otras zonas transfronterizas a partir de proyectos de difusión y visibilización de la UE, yendo un paso más en la política territorial transfronteriza de la Raya/*Raia*.³² Por último, la Eurociudad Cerveira-Tomiño presenta también algunos mecanismos institucionales particulares que diferencian esta iniciativa de otros proyectos eurociudadanos, como son las figuras de las «*valedoras*», que actúan en defensa de los intereses eurociudadanos ante las instituciones locales de Tomiño y Cerveira, o la existencia de presupuestos participativos para la eurociudad.³³

30. Véase: <<https://eurocidadecerveiratomiño.eu/parque-da-amizade/>>.

31. Lo cual es especialmente relevante en el caso de la guía turística, donde se defiende el uso idiomático en función del texto original. Véase: <<https://eurocidadecerveiratomiño.eu/wp-content/uploads/2020/03/guia-turismo-Eurocidade-web.pdf>>.

32. Véase: <<https://www.farodevigo.es/comarcas/2020/07/01/eurocidade-cerveira-tomiño-elegida-mostrar-15142921.html>>; <<http://riotollo.com/rio-tollo-den-tro-das-visitas-organizadas-na-xornada-o-turismo-no-contexto-transfronteiri-zo-da-eurocidade-cerveira-tomiño/>>; o <<http://smartminho.eu/category/aect/page/3/?print=pdf-search>>.

33. Véase: <https://eurocidadecerveiratomiño.eu/wp-content/uploads/2019/04/20190207_informe-valedora_recomendaciones_para_la_eliminacion_de_barreras_a_la_mobilidad_transfronteriza_infanto-juvenil_es.pdf> y <<https://participacerveiratomiño.eu/wp-content/uploads/2019/09/opt20-normas-gal.pdf>>.

4.7 *El penúltimo desafío: la Eurociudad «Puerta de Europa»*

El 1 de julio de 2020, en el paso fronterizo que existe entre Vilar Formoso (Portugal) y Fuentes de Oñoro (España), los alcaldes de ambos municipios, junto con los de Almeida y Ciudad Rodrigo, presentaron el convenio que daba inicio al proyecto de creación de la Eurociudad «Puerta de Europa», conformada por las cuatro localidades mencionadas, que ejercerán la presidencia de la eurociudad de forma rotatoria cada dos años –comenzando por Almeida– y que tendrá su sede en la propia *freguesia* de Vilar Formoso, en cuya aduana se prevé que esté también la sede de esta como AECT.³⁴ La propia elección de la fecha de presentación de esta eurociudad ya constituye un hito simbólico en sí mismo para la cooperación transfronteriza, ya que fue el día de reapertura de las fronteras entre Portugal y España, después de haber estado cerradas más de tres meses debido a las medidas de cierre fronterizo adoptadas con motivo de la pandemia global provocada por el virus SARS-COV-2.³⁵

Entre septiembre y diciembre de 2020, los municipios implicados en el proyecto, a excepción de Fuentes de Oñoro, aprobaron el convenio y los estatutos de creación de la eurociudad, siendo remitidos por parte del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas para que autorizase la creación de la Eurociudad «Puerta de Europa». La iniciativa de cooperación transfronteriza establece de forma explícita el uso de la frontera como un recurso para el desarrollo del territorio, poniendo en valor la conexión entre dichas localidades como paso principal de las mercancías de todo el territorio fronterizo entre España y Portugal, especialmente a través de la vía interurbana E-80, teniendo por objetivo la creación de mecanismos de gestión y valorización del territorio, con capacidad de fijar y atraer población, crear y consolidar

34. Véase: <https://eucyl.jcyl.es/web/jcyl/Eucyl/es/Plantilla100Detalle/1277999678552/Noticia/1284966741572/Comunicacion?utm_source=suscripcion&utm_medium=rss&utm_campaign=rssPagina>.

35. Véase: <<https://www.tribunasalamanca.com/noticias/fuentes-de-onoro-y-vilar-formoso-celebraran-un-acto-simbolico-para-la-reapertura-de-la-frontera/1593423487>>.

dinámicas de empleo, así como garantizar el establecimiento de inversiones de carácter productivo.³⁶

Este proyecto prevé por el momento dos tipos de políticas de cooperación transfronteriza: por un lado, articula herramientas de cooperación cultural, lingüística, servicios públicos compartidos, unificación de la zona comercial y de servicios transfronteriza y revitalización de la zona de frontera tanto en Vilar Formoso –con la revitalización del parque de camiones TIR–, como en Fuentes de Oñoro –en torno a su polígono logístico–. Por otro lado, dentro del marco de la eurociudad, se han sentado las bases para la creación de la primera Ciudad Ibérica entre Vilar Formoso y Fuentes de Oñoro, como proyecto piloto cuya premisa de adscripción legal, identitaria y administrativa sería la eurociudadanía y el vínculo territorial «ibérico y *raiano*» a partir de los lazos de interacción histórica construido entre ambas localidades,³⁷ iniciativa que podría suponer tanto un refuerzo a la proyección de la frontera como mecanismo de desarrollo territorial para ambos municipios como, de algún modo, una nueva forma de enfrentar la gobernanza transfronteriza en la Raya/*Raia*.

5. Reflexiones finales: el SARS-COV-2 y la Raya/*Raia*. Eurociudades frente a Estados

Como se ha visto, existen diferentes proyectos y directrices en la actuación transfronteriza, si bien las iniciativas en torno a las eurociudades tienen en común ciertos mecanismos en los que, pese a diferir en el modo de llevarse a cabo, suelen ser recurrentes en todos los casos vistos en torno a estas conurbaciones transfronterizas, a saber: la gestión compartida de servicios públicos, la planificación y gestión

36. Véase: <https://eucyl.jcyl.es/web/jcyl/Eucyl/es/Plantilla100Detalle/1277999678552/Noticia/1284966741572/Comunicacion?utm_source=suscripcion&utm_medium=rss&utm_campaign=rssPagina>.

37. Véase: <https://eltrapezio.eu/es/opinion/una-propuesta-para-crear-la-prime-ra-ciudad-iberica-vilar-formoso-fuentes-de-onoro-en-el-marco-de-la-eurociudad-puerta-de-europa_13833.html>.

del territorio, el transporte y la movilidad, las políticas culturales y turísticas, y el desarrollo económico local. Por limitaciones de espacio y de enfoque, es imposible desarrollar cada una de las líneas de acción desarrolladas en cada uno de estos ámbitos en cada caso particular, de ahí que, a modo de síntesis, se recoja en la tabla 5.2 el desarrollo de los ámbitos señalados en cada uno de los casos analizados, mostrando en la valoración de cada materia un rango que abarca desde un tratamiento incipiente (C) hasta la planificación conjunta de todos los aspectos atinentes a esa materia (A), pasando por la existencia de materias desarrolladas de forma conjunta en combinación con líneas autónomas por parte de cada localidad (B). Además, se ha contemplado la convergencia hacia –o la articulación de– una AECT, en cuyo caso puede darse la circunstancia de que la propia conurbación transfronteriza eurociudadana constituya una AECT, que se agrupen en torno a una AECT a una escala más amplia que la de la mera eurociudad, o que ni estén constituidas ni acogidas a dicho reconocimiento.

TABLA 5.2
Cuadro-resumen del desarrollo de políticas, prácticas y competencias en cada eurociudad

| | <i>AECT</i> | <i>Servicios públicos</i> | <i>Gestión del territorio</i> | <i>Transporte y movilidad</i> | <i>Cultura y turismo</i> | <i>Desarrollo económico</i> |
|----------|-------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| <i>1</i> | SÍ | A | A | B | A | A |
| <i>2</i> | SÍ* | A | A | B | A | A |
| <i>3</i> | SÍ | B | A | A | B | A |
| <i>4</i> | NO | B | B | A | B | B |
| <i>5</i> | SÍ* | B | B | A | A | A |
| <i>6</i> | SÍ* | B | A | A | A | A |
| <i>7</i> | NO | C | B | A | B | B |

* Estas tres eurociudades forman una sola AECT. *Fuente:* elaboración propia.

No está claro el impacto positivo de las eurociudades en el desarrollo de los lugares donde se han establecido. Si tomamos el indicador del crecimiento de la población, en varios casos (Chaves-Verín, notablemente) no logra doblar el crecimiento negativo. Y este

hecho no parece estar relacionado con la forma de gobernanza, ya que el caso mencionado es una AECT.

Más aún, el desarrollo de las actividades anteriormente señaladas ha sufrido un frenazo debido a las medidas adoptadas con motivo de la crisis sanitaria global provocada por la COVID-19 por parte de los Estados español y portugués en torno al cierre de fronteras, pero no en la planificación desarrollada por parte de cada caso de eurociudad, de las localidades afectadas o del conjunto de las eurociudades rayanas/*raianas*. Es más, fueron las personas de máxima responsabilidad de estas entidades (presidencia de las Câmaras Municipais portuguesas y alcaldías de los ayuntamientos españoles) quienes en mayo de 2020, en el marco de un encuentro de las eurociudades ibéricas ante el coronavirus, instaron urgentemente a los Gobiernos de España y Portugal a la apertura inmediata de los pasos fronterizos.³⁸

En dicha demanda de apertura fronteriza, cuyo manifiesto está firmado en la simbólica fecha de 9 de mayo (Día de Europa y, en este caso, en el 70.º aniversario de la Declaración Schuman) y que llegó hasta el Congreso de los Diputados en forma de reclamación y moción presentada por el diputado del Bloque Nacionalista Galego (BNG) Néstor Rego –no en vano, fue la AECT Río Miño quien inició la solicitud de apertura fronteriza–,³⁹ las autoridades de las eurociudades definían nuevas formas de territorialidad, cooperación regional y gobernanza transfronteriza al situar dicha escala en el centro de las política fronterizas, incluso en una situación de pandemia global, asimilando las localidades de cada lado de la frontera a barrios de un mismo ente urbano que no pueden –ni deben– separarse. En las propias palabras del manifiesto en cuestión, se sostenía que:

Los programas de cooperación, promovidos y financiados por la Unión Europea, han fortalecido la conciencia colectiva en las

38. Véase: <https://www.huelvainformacion.es/huelva/eurociudades-Gobierno-Espana-Portugal-fronteras_o_1462054378.html>.

39. Véase: <<https://www.poctep.eu/es/print/2014-2020/manifiesto-eurociudades-de-la-rama-hispano-lusa> y <https://www.europapress.es/galicia/noticia-bng-lleva-congreso-apertura-pasos-fronterizos-eurociudades-mino-reclama-alcaldes-20200506173439.html>>.

localidades que conforman las Eurociudades, hasta el punto de no ser posible explicar el comercio, la gastronomía, la cultura, el ocio, las dinámicas sociales o las estructuras productivas de estas sin entender las mecánicas de interacción existentes entre la totalidad de núcleos poblacionales que las forman. Un Eurociudadano de la Raya Ibérica cuando se mueve entre las localidades que conforman uno de estos espacios no siente que cambie de localidad, tampoco percibe la existencia de una frontera, simplemente se traslada a otra localización del espacio que habita.⁴⁰

Por ello, además de las pérdidas económicas y de interacción social provocadas por el cierre fronterizo, las autoridades eurociudadanas reclamaron reabrir los pasos fronterizos, además de reconocerse el estatus de eurociudad entre ambos Estados, así como establecer un plan de recuperación de los espacios fronterizos basados en la proyección de las eurociudades como conurbaciones urbanas transfronterizas seguras frente a los focos de contagio. Si la frontera permite articular un conjunto de narrativas, representaciones y experiencias de sí misma, convirtiéndose en referente de nuevas formas de imaginación geográfica y de nuevos imaginarios territoriales (Lois, 2013: 320; Lois y Cairo, 2014: 18), podemos preguntarnos si, además de la promoción de la frontera como atracción del turismo –a partir de una proyección del imaginario sobre el territorio transfronterizo y la representación unificada de la frontera–, enfocándose en la singularidad de cada eurociudad, tal como venía siendo habitual, estas formas de gobernanza transfronteriza no supondrán en el futuro un reto directo a la imaginación y los usos institucionales del espacio público tradicionalmente adscritos por la territorialidad estatal.

40. Véase: <<https://www.poctep.eu/es/print/2014-2020/manifiesto-eurociudades-de-la-ropa-hispano-lusa>>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSEN, Dorte J.; Olivier Thomas KRAMSCH y Marie SANDBERG (2015): «Inverting the telescope on borders that matter: Conversations in Café Europa», *Journal of Contemporary European Studies* 23(4), pp. 459-476.
- AYUNTAMIENTO DE BADAJOZ (2014): *Eurociudad, Badajoz-Elvas. Observatorio del Cambio con B de Badajoz*, segundo documento, 17 de febrero.
- BARBEHÖN, Marlon (2016): «Europeanisation as Discursive Process: Urban Constructions of Europe and the Local Implementation of EU Directives», *Journal of European Integration* 38(2), pp. 163-177. <https://doi.org/10.1080/07036337.2015.1110147>
- BÖHM, Hynek (2014): «A Comparison of Governance Forms for Cross-Border Cooperation within the EU», *The Journal of Cross Border Studies in Ireland* 9, pp. 36-50.
- CAIRO, Heriberto (ed.) (2018): *Rayanos y forasteros: Fronterización e identidades en el límite hispano-portugués*, Madrid, Plaza y Valdés.
- CALZADA, Igor (2015): «Benchmarking Cross-Border City-Regions: Basque and Øresund Comparative Territorial Connection», *Regions Magazine* 297(1), pp. 4-8, en línea: <<http://www.igorcalzada.com/2014/05/basque-oresund-connection-fieldwork-august-2013/>>.
- CAYETANO ROSADO, Moisés (2010): «Fortificaciones abaluartadas de la Raya hispano-portuguesa», *Revista de Estudios Extremeños* 66(2), pp. 789-804.
- CEBERIO BERGÉS, Itxaso (2015): «La complementariedad como estrategia para el desarrollo de las redes de ciudades transfronterizas intraeuropeas: Análisis del caso de la Eurociudad Vasca», *Territorios en Formación* 9, pp. 23-42.
- CHILLA, Tobias; Estelle EVRARD y Christian SCHULZ (2012): «On the territoriality of cross-border cooperation: “institutional mapping” in a multi-level context», *European Planning Studies* 20(6), pp. 961-980.
- CLIFTON, Nick; Roberta COMUNIAN y Caroline CHAPAIN (2015): «Introduction. Creative regions in Europe: Challenges and

- opportunities for policy», *European Planning Studies* 23(12), pp. 2331-2335.
- COX, Kevin R. (2021): «Development policy, Western Europe and the question of specificity», *European Urban and Regional Studies* 27(1), pp. 4-17.
- DEPPISCH, Sonja (2012): «Governance processes in Euregios. Evidence from six cases across the Austrian-German border», *Planning and Practice Research* 27(3), pp. 315-332.
- DOMÍNGUEZ CASTRO, Luis y Enrique J. VARELA ÁLVAREZ (2015): «Construyendo Europolis a partir de la cooperación local “informal” en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET», *Geopolítica(s)* 6(2), pp. 225-246.
- DURAND, Frédéric (2014): «Challenges of Cross-Border Spatial Planning in the Metropolitan Regions of Luxembourg and Lille», *Planning, Practice and Research* 29(2), pp. 113-132.
- EGTC (EXPERTISING GOVERNANCE FOR TRANSFRONTIER CONURBATIONS) (2015): *Cross-border agglomerations: towards a better governance*, EGTC – URBACT, en línea: <https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/Egtc/outputs_media/BOOKLET_FINAL_RESULTS_URBACT_EGTC_Project.pdf>.
- EUROACE (2015): *Memoria Anual 2014 de la Eurorregión Alentejo, Centro de Portugal y Extremadura*, Mérida, Dirección General de Acción Exterior, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas (GIT).
- EUROPEAN COMMISSION (2020): *Cross-border cooperation in the EU Report*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- FEDOROV, Roman (2015): *South Karelia as a Competitive Tourist Destination: Geo-economic Insights for Tourism Development from the Finnish-Russian Border*, University of Tampere, School of Management, en línea: <<http://tampub.uta.fi/handle/10024/97768>>.
- FRICKE, Carola (2015): «Spatial Governance across borders revisited: organizations forms and spatial planning in metropolitan cross-border regions», *European Planning Studies* 23(5), pp. 849-870.

- GALAXIPOTENTIAL (Mónica FIGUEROLA, Ana GUIMARÃES, Carla MACHADO, M.^a Carmen PARDO y María José PARDO) (2018): *Plan estratégico de acción para el desarrollo y promoción del turismo de frontera España-Portugal*, Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- GEPPERT, Anna (2015): «Cross-border soft spaces of the Upper Rhine: Overlapping initiatives from the Eurodistrict Strasbourg-Ortenau to the Trinational Metropolitan Region of the Upper Rhine», en Phil Allmendinger, Graham Haughton, Jörg Knieling y Frank Othengrafen (eds.): *Soft spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*, Nueva York, Routledge, pp. 174-191.
- GHILARDI, Matías y Brenda MATOSSIAN (comps.) (2020): *Fronteras interrogadas. Enfoques aplicados para un concepto polisémico*, Buenos Aires, TESEO.
- HÖRNSTRÖM, Lisa; Asli TEPECİK DIŞ y Anna BERLINA (2015): «Added value of cross-border co-operation», *Nordregio News Publication* 1, pp. 3-7, en línea: <<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:840741/FULLTEXT01.pdf>>.
- JOUKES, Veronika e Isabel COSTA (2015): «Eurocity Chaves-Verín: Regional Development Strengthened by Spa-Linked Research and Professional Education», en Marta Peris-Ortiz y José Álvarez-García (eds.): *Health and Wellness tourism. Emergence of a new market segment*, Heidelberg / Nueva York / Dordrecht / Londres, Springer, pp. 47-62.
- JURADO ALMONTE, José Manuel; Francisco José PAZOS GARCÍA y Rui Alexandre CASTANHO (2020): «Eurocities of the Iberian Borderland: a second generation of border cooperation structures. An Analysis of their development strategies», *Sustainability* 12(16), 1-22, en línea: <<https://doi.org/10.3392/su12166438>>.
- KRAMSCH, Olivier T. (2011): «Negotiating the “spatial turn” in European Cross-border governance: notes on a research agenda», *Geopolítica(s)* 2(2), pp. 185-207.
- LOGAN, John R. y Harvey MOLOTCH (1987): *Urban fortunes: the political economy of place*, Chicago, Universidad de Chicago / University of California Press.

- LOIS, María (2013): «Resignificando la frontera: el caso de la Eurociudad Chaves-Verín», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 61, pp. 309-327.
- LOIS, María y Heriberto CAIRO (2011): «Desfronterización y refronterización en la Península Ibérica», *Geopolítica(s)* 2(1), pp. 11-22.
- (2014): «Heritage-ized Places and Spatial Stories: B/Ordering Practices at the Spanish-Portuguese Raya/Raia», *Territory, Politics, Governance* 3(3), pp. 321-343, en línea: <<http://dx.doi.org/10.1080/21622671.2014.926088>>.
- LOIS GONZÁLEZ, Rubén C. y CARBALLO LOMBA (2015): «La frontera hispano-lusa en la actualidad: una visión geográfica», *Revista de Historiografía* (23), pp. 191-214.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (coord.) (1994): *Zamora. Un espacio de frontera*, Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo y François GUICHARD (coords.) (2000): *La frontera hispano-portuguesa: nuevo espacio de cooperación y atracción*, Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo; Rubén C. LOIS GONZÁLEZ y François GUICHARD (coords.) (1997): *La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa. Actas Simposium Vilar Formoso, 1996*, Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques.
- MALHERBE, Alain (2015): *Mutations et ressources de territorialisation de l'espace transfrontalier Meuse-Rhin sur le temps long: vers une métropole polycentrique transfrontalière?*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain.
- MANERO MIGUEL, Fernando (2012): «La cooperación intermunicipal como estrategia de ordenación y desarrollo territorial en espacios transfronterizos: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 58, pp. 249-272.
- NILSSON, Mats y Mekonnen TESFAHUNEY (2019): «Pilgrimage mobilities: A de Certeauian perspective», *Geografiska Annaler: Series B. Human Geography* 101(3), pp. 219-230.
- OAEDER (ORGANISMO AUTÓNOMO DE EMPLEO Y DESARROLLO RURAL) (2006): *Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca: valorizar la historia y conquistar el futuro*, Salamanca, Diputación Provincial de Salamanca.

- OAEDER (ORGANISMO AUTÓNOMO DE EMPLEO Y DESARROLLO RURAL) (2007): *Frontera y Desarrollo. Fronteira e Desenvolvimento*, Salamanca, Diputación Provincial de Salamanca.
- OBKIRCHER, Stefan (2015): «The Influence of Regional Identities on Spatial Development: A Challenge for Regional Governance Processes in Cross-Border Regions», en Ján Buček y Andrew Ryder (eds.): *Governance in transition*, Dordrecht / Heidelberg / Nueva York / Londres, Springer Geography, pp. 221-240.
- OLIVEIRA, Eduardo (2015): «Constructing regional advantage in branding the cross-border Euroregion Galicia–northern Portugal», *Regional Studies, Regional Science* 2(1), pp. 341-349.
- PASCARIU, Gabriela Carmen; Ramona ȚIGĂNAȘU; Cristian ÎNCALȚĂRĂU y Loredana Maria SIMIONOV (eds.) (2015): *Regional Development and integration. New challenges for the EU (Eurint Conference Proceedings, 22-23 mayo)*, Bucarest, Editura Universității Alexandru Ioan Cuza, en línea: <https://cse.uaic.ro/eurint/proceedings/index_html_files/EURINT%202015.pdf>.
- PROKKOLA, Eeva-Kaisa; Kaj ZIMMERBAUER y Fredriika JAKOLA (2015): «Performance of regional identity in the implementation of European cross-border initiatives», *European Urban and Regional Studies* 22(1), pp. 104-117.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco y Valentín CABERO DIÉGUEZ (1994): *La frontera hispano-portuguesa en el marco de la nueva Europa: la región fronteriza de Salamanca*, Salamanca, Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología (IRNA)-CSIC.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco; Valentín CABERO DIÉGUEZ y Juan Tomás MARTÍN HERNÁNDEZ (1993): *Frontera y Desarrollo. El Programa Transfronterizo de España y Portugal*, Salamanca, Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología (IRNA)-CSIC.
- SCOTT, James (2015): «On the added value of cross-border co-operation: The view from Euborderregions», *Nordregio News* (1), pp. 12-15, en línea: <<https://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/cross-border-co-operation/on-the-added-value-of-cross-border-co-operation-the-view-from-euborderregions/>>.

- SOHN, Christophe (2014a): «The border as a resource in global urban space: A contribution to the cross-border metropolis hypothesis», *International Journal of Urban and Regional Research* 38(5), pp. 1697-1711.
- (2014b): «Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource», *Geopolitics* 19(3), pp. 587-608.
- SOHN, Christophe y Nora STAMBOLIC (2015): «The urban development of European border regions: A spatial typology», *Europa Regional* 21(4), pp. 177-189.
- SOININVAARA, Ilppo (2020): «An analysis of “global closures” and “national openings” in the politics of urbanization», *Geografiska Annaler: Series B. Human Geography* 102(4), pp. 341-357.
- SPANIER, Julia (2021): «Rural futurism: Assembling the future in the countryside», *ACME: An International Journal for Critical Geographies* 20(1), pp. 120-141.
- TÖLLE, Alexander (2013): «National planning systems between convergence and incongruity: Implications for cross-border cooperation from the German-Polish perspective», *European Planning Studies* 21(4), pp. 615-630.
- US ARMY CORPS OF ENGINEERS (2009): *Great Lakes Navigation System: Economic strength to the Nation*, Buffalo, NY, Public Affairs Office.
- VARNA, Georgiana; David ADAMS y Iain DOCHERTY (2020): «Development networks and urban growth in small cities», *European Urban and Regional Studies* 27(1), pp. 70-85.
- VV. AA. (1994): *Contribución para la definición de una estrategia de intervención y la promoción de iniciativas comunes / Contributo para a definição de uma estratégia de intervenção e a promoção de iniciativas comuns*, Salamanca, Universidad de Salamanca / Diputación de Salamanca.
- VV. AA. (2005): *La Raya Ibérica Centro-Sur*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros (col. Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas, n.º 21).
- VV. AA. (2007): *Galicia y Norte de Portugal. Claves económicas de una eumorregión*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros (col. Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas, n.º 22).

- VV. AA. (2013): *Eurocidade Tui Valença/Valença Tui. Dúas cidades, tres linguas e dous pobos, unidos por un río, unha emoción e unha vontade*, Santiago de Compostela / Tui-Valença, Xunta de Galicia.
- VV. AA. (2014): *Plan de inversiones conjuntas de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal 2014-2020*, Santiago, Idom Consulting.
- WALSH, Cormac (2015): «Creating a space for cooperation. Soft spaces, spatial planning and cross-border cooperation on the island of Ireland», en Phil Allmendinger, Graham Haughton, Jörg Knieling y Frank Othengrafen (eds.): *Soft spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders*, Nueva York, Routledge, pp. 192-212.
- XHENETI, Mirela; David SMALLBONE y Friederike WELTER (2012): «EU enlargement effects on cross-border informal entrepreneurial activities», *European Urban and Regional Studies* 20(3), pp. 314-328, en línea: <<https://doi.org/10.1177/0969776411434849>>.

II PARTE
LAS EXPERIENCIAS AMERICANAS

6 Una aproximación crítica a los procesos de concertación transfronteriza en América del Sur

*Haroldo Dilla Alfonso,
Camila Contreras Vera*

Introducción

Uno de los datos más relevante de los estudios sobre las fronteras internacionales en América Latina es la fuerte presencia del tema de las concertaciones transfronterizas, entendidas como los procesos dialógicos que ocurren en escenarios transfronterizos y cuyo valor agencial reside en la adopción de acuerdos para gestionar los procesos regulares de fronterización. Así en los últimos años han aparecido en nuestro continente, al menos, una decena de libros dedicados exclusiva o predominantemente al tema y tanto las revistas especializadas como las reuniones académicas, han tenido que crear espacios para la discusión acerca de cómo y para qué los actores fronterizos se ponen de acuerdo.

Todo ello constituye un aporte positivo a los estudios fronterizos y territoriales en nuestro continente, en particular en América del Sur, región a la que dedicaremos nuestra atención en este capítulo. Digamos que estos estudios han conseguido rebasar aspectos

* Este trabajo, como parte del proyecto ANID/FONDECYT 1190133, contó con el apoyo del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat (Chile).

tradicionales de la geopolítica que habían primado usualmente en el tema, e incorporar a sus análisis el accionar de una variedad mayor de actores y situaciones que lo que podían ofrecer dichos estudios precedentes, anclados en visiones geopolíticas tradicionales. Esto provee a los estudios fronterizos de un registro invaluable de casos susceptibles de análisis comparados más intensos, y tributarios a la conformación de una teoría propia sobre el tema.

Los logros alcanzados, sin embargo, no omiten una dificultad mayor. Una parte considerable de estos estudios –diríamos que su *mainstream*– ha estado fuertemente influida por los dos paradigmas mundiales en los estudios de frontera: la Unión Europea y la frontera que comparten México y Estados Unidos. Desde la primera, los especialistas latinoamericanos recibieron la incidencia directa en 2007-2012 del Programa Fronteras Abiertas (Rhi-Sausi y Conato, 2009) del Centro Studi Politica Internazionale (CeSPI), cuya finalidad era difundir la experiencia europea como «marco teórico referencial», y para lo cual contaban con financiamientos disponibles para investigaciones, entrenamientos, publicaciones y asesoramientos a proyectos en América Central y del Sur. Por su parte, desde el ámbito norteamericano, los estudios sobre cooperación transfronteriza han contado con una sólida red de instituciones académicas en ambos lados de la frontera que han generado una interesante producción intelectual, algunas de cuyas parcelas aún comparten el optimismo de la convergencia y la hibridación que marcó la década de los noventa.

Esto no es un problema en sí. Las relaciones simbióticas con campos y escuelas de pensamiento preexistentes son constitutivas de la investigación científica y, por ello, no es extraño que estas influencias hayan existido. El inconveniente epistemológico reside en que en ocasiones esta relación opera como una adopción acrítica en desmedro de la propia producción intelectual acumulada en el continente. Y, desde aquí, se ha generado un aparato conceptual que, sin obviar sus méritos mencionados, se apoya frecuentemente en metáforas de parco valor heurístico. En consecuencia, la emergencia de una «voz consensuada y relativamente homogénea», que Oddone y Ramos (2018, II: 279) percibían como antesala de una comunidad

epistémica,¹ no sería fundamentalmente el resultado de una crítica teórica sobre la realidad concreta y sobre el *stock* cognoscitivo acumulado, sino, más bien, la anteposición a esa realidad de cánones y paradigmas teóricos consagrados en otras latitudes.

En este capítulo nos proponemos contribuir al debate sobre el tema de las concertaciones transfronterizas en nuestro continente con una aproximación a la realidad específica de América del Sur. En primer lugar, el artículo discute conceptualmente los procesos de fronterización en el capitalismo neoliberal y en particular en América Latina, una discusión imprescindible para entender la naturaleza de los procesos de concertación transfronteriza en esta parte del continente. Desde aquí, procedemos a analizar algunas experiencias concretas, ordenadas según las condiciones de orígenes de cada una. Y finalmente debatimos algunas aristas polémicas del tema, en ocasiones con un sello hipotético, y de cara a la conformación de una teoría crítica latinoamericana.

1. Los procesos de fronterización en el capitalismo neoliberal

En su irremediable vocación de destrucción creativa (Schumpeter, 2008), el capitalismo genera rearticulaciones territoriales que han definido las fronteras interestatales, tanto respecto a sus despliegues espaciotemporales como a sus usos sistémicos. Son los llamados procesos de *fronterización* que aquí consideramos –siguiendo a Van Houtum y Van Naerssen (2002: 127)– como aquellos procesos continuos de reestructuración del poder territorial que ocurren en ámbitos de fronteras internacionales y que determinan las dinámicas que personas, capitales, bienes, informaciones y discursos sostienen en relación con ellas.

1. Entendemos por comunidad epistémica, siguiendo laxamente a Haas (1992), una red de profesionales con posturas teóricas relativamente homogéneas, legitimados por sus niveles comprobados de competencia en un campo, desde donde pueden incidir de manera sustancial tanto en la producción de un discurso académico como de políticas públicas.

Los procesos de fronterización son multidimensionales. En ellos inciden las tradiciones culturales, las escalas económicas, las estructuras políticas y las configuraciones ideológicas, lo que da lugar a situaciones fronterizas particulares cuyos matices son indispensables para entender cómo ocurren las concertaciones transfronterizas. En el alero del capitalismo neoliberal, las fronteras internacionales experimentan un doble proceso de refuncionalización y resignificación. En el primer sentido, al decir de Mezzadra y Neilson (2013), las fronteras devienen «métodos» de la acumulación para la multiplicación e intensificación de los procesos de trabajo y como un medio de reforzar sus operaciones de valorización. En el segundo sentido, cambia el sentido de sus contraposiciones binarias clásicas (por ejemplo, contacto *vs.* separación) y las fronteras asumen nuevas funciones como filtros normalizadores de *otros* imprescindibles (Kearney, 2008) que maduran y funcionan en una nueva dimensión espaciotemporal: los territorios transfronterizos.

Obviamente, aun asumiendo este punto de partida, digamos que determinante-en-última-instancia, la aprensión de los procesos de transfronterización contemporáneos solo adquieren valor heurístico cuando se les asume desde la perspectiva multidimensional antes mencionada. Lo que incluye asumir la existencia de tipos diferentes de procesos de fronterización a partir de: 1) las realidades empíricas remitidas a factores como el escenario histórico, cultural y ambiental en que tiene lugar; 2) a la «coherencia estructurada» de su economía política (Harvey, 2014), que se construye tanto desde prácticas sociales de sobrevivencia como desde estrategias de acumulación, y, finalmente, 3) a la naturaleza de su régimen político, el balance de sus prácticas topocráticas y adhocráticas (Leresche y Sáez, 2002) y sus contextos geopolíticos.

Christopher Sohn (2014) nos ha ofrecido un ejercicio taxonómico basado en la configuración de dos tipos ideales de lo que llama «integración transfronteriza», y desde ellos, de diversos cruces situacionales. En primera instancia, describe lo que denomina un «modelo geoeconómico», que correspondería al tipo de relacionamiento que da vida a la inmensa mayoría de las regiones transfronterizas contemporáneas. Su principal razón de funcionamiento es el aprovechamiento de las ganancias diferenciales y, por tanto, convive

con grandes disparidades territoriales que se engrandecen con el funcionamiento del modelo. Implica la perpetuación de la frontera como una fuente de ganancias, de manera que «este tipo de régimen transfronterizo va de la mano con una fuerte división del espacio social y funcional, que condiciona cualquier voluntad política en favor de la convergencia territorial» (Sohn, 2014: 597). Aunque puede contener cooperación que disminuye incertidumbres y aumenta réditos, esta regularmente es opcional y marginal a los procesos decisivos de funcionamiento del modelo. En el otro extremo existiría un segundo modelo llamado «territorial», que contiene un proceso de integración basada en una lógica de «hibridación transcultural y de movilización de la frontera como un objeto de reconocimiento territorial y simbólico» (ibíd.: 598), en el que la intención es ir más allá de una simple operación de mercadeo territorial para dar lugar a una forma de integración que trasciende y difumina el límite. La cooperación es aquí un elemento fundamental de cohesión, y eventualmente puede producir regímenes políticos total o parcialmente fusionados.

Se trata, decíamos, de dos tipos ideales que Sohn conjugaba en gradaciones y combinaciones que omitimos en esta consideración. Lo que nos interesa resaltar es que el modelo territorial –claramente ubicado en una perspectiva posnacionalista que genera una frontierización que apunta a la negación de la frontera– solo ha estado presente en el proceso de integración europea, y, en consecuencia, solo ha afectado a las fronteras internas de ese espacio. Y ha sido así en la misma medida en que la Unión Europea ha estado dotada de una ambición posnacionalista (dentro de los confines europeos), de reconstrucción de las comunidades fronterizas desde una adecuación legal sustantiva –cuyo punto de partida fue la Carta Europea de 1981– y de una notable locación de recursos billonarios desde los conocidos programas Interreg. En cambio, el modelo geoeconómico ha sido la regla de funcionamiento de las fronteras internacionales activas y ha tenido su despliegue típico en la frontera de Estados Unidos con México. Una y otra experiencia se han constituido –debido a las densidades de estudios y a la fuerza de las entidades involucradas en ellos– en dos casos paradigmáticos a los que no ha podido sustraerse la academia latinoamericana.

2. Las fronteras sudamericanas: informalidad, centralismo y autoritarismo

Las relaciones transfronterizas sudamericanas no se han articulado desde intensas estrategias de acumulación con fuertes implicaciones globales, como ha sucedido en la frontera norte mexicana. Tampoco como proyectos políticos posnacionalistas a la usanza de la Unión Europea. Pero sí se pueden encontrar regiones cuyas economías políticas engarzan de manera fundamental con la economía global –el caso, por ejemplo, de la región trasfronteriza ubicada en el departamento de Alto Paraná en Paraguay y los Estados de Mato Grosso do Sur y Paraná en Brasil (Masi y Falabella, 2005)– o que se organizan en torno a flujos comerciales internacionales –como ocurre en la región Corumbá/Puerto Quijarro en la frontera de Brasil y Bolivia (Silva, 2013) o en los departamentos de Santander Norte (Colombia) y Táchira (Venezuela) antes de la crisis en este último país (Valero, 2008)–. No obstante, la inmensa mayoría de estas regiones son lo que Dilla, Cabezas y Figueroa (2020) denominan «regiones autocontenidas», cuyos intercambios económicos –aun cuando mantienen vínculos con otras escalas– se resuelven fundamentalmente en el mismo plano local. En todas las escalas, las relaciones informales tienen un rol fundamental en la sobrevivencia de las economías familiares y de una miríada de actores concertados según «usos y costumbres», que operan en áreas grises y cuyas miradas no rebasan el mero plano existencial.²

Los Estados sudamericanos siguen siendo medularmente westfalianos. Sus fronteras han sufrido históricamente de niveles muy altos de control por instituciones armadas gubernamentales, con variaciones en cuanto a sus niveles de especialización. Esta

2. Nos abstenemos aquí, por razones de espacio, de una discusión sobre la relación entre informalidad, ilegalidad y actividades criminales. Valga solo mencionar, siguiendo a Dorfman (2020: 159), que «[...] las ganancias de esas operaciones comerciales no se acumulan en los lugares fronterizos; es poco lo que se queda en los nodos marginales de estas redes. La plusvalía generada por el contrabando tiene también su geografía: en las fronteras poco se acumula, pues el “trabajo nocturno” es un eslabón débil en la cadena que realiza su ganancia en los centros consumidores».

presencia se ha visto reforzada por el incremento –real o construido con fines políticos– de las denominadas «nuevas amenazas», tales como tráfico ilícito de drogas, armas o personas, acechanzas terroristas o transmisiones de epidemias (Carrión, 2013). Elemento este último llevado a su máxima expresión con la pandemia de la COVID-19 que convirtió nuestras fronteras en escenarios de ejercicio de la biopolítica más cruda, tal y como han señalado Ovando, Álvarez y López (2020), en referencia al espacio surandino. Estos procesos de «securitización» agregan a la modalidad geoeconómica de la fronterización latinoamericana nuevos ingredientes de control y disciplinamiento de los otros, y también mayores obstáculos para la cooperación transfronteriza. Aunque el continente ha conocido diferentes proyectos integracionistas que han oscilado desde el proteccionismo desarrollista hasta el «nuevo regionalismo» neoliberal, tal y como lo ha discutido Molano (2007), ninguno de ellos se ha propuesto una superación posnacionalista de las fronteras internacionales, y rara vez han tenido proyecciones específicas hacia las fronteras como territorios.

En tal contexto, es entendible que en nuestro continente las experiencias de concertaciones transfronterizas hayan resultado limitadas tanto en sus aspiraciones como en sus logros. Como anotábamos antes, aunque se han producido estudios de alta calidad, no existe un inventario medianamente exhaustivo de estas experiencias, cuestión que debe ser resuelta por investigaciones futuras. Pero de manera hipotética y preliminar, podríamos agrupar estas experiencias en tres tipos, atendiendo a sus orígenes organizativos y escalas: 1) las provenientes de iniciativas locales; 2) las originadas en el seno de los proyectos de integración existentes, y 3) las provenientes de esquemas binacionales de gobernabilidad de fronteras.

2.1 *Experiencias de concertaciones transfronterizas provenientes de desarrollos locales*

Han sido las más usuales, y en algunos casos han sido el punto de arrancada de proyectos mayores en los que han incidido la cooperación internacional y los propios proyectos integracionistas supranacionales, como es evidentemente el caso de Monte Caseros,

Bella Unión y Barra do Quarai, documentado por Oddone y Galantini (2015). Cuando esto último no sucede, lo más probable es que estos proyectos no rebasen un plano parroquial de colaboración (Payan, 2010) y solo duren periodos breves. Ejemplos de ellos han sido el Comité Intermunicipal Transfronterizo (CIT) en la frontera haitiano-dominicana y la Alianza Estratégica Aimaras sin Fronteras (AEAF) en la triple frontera de Perú, Chile y Bolivia.

El primer caso tuvo lugar entre 2006 y 2012 en la franja fronteriza donde colindan la provincia dominicana de Elías Piña y el Departamento Central haitiano. Este fragmento de la franja fronteriza dominico-haitiana se ha caracterizado históricamente tanto por sus notables niveles de pobreza como por la porosidad y la proliferación de vínculos microcomerciales, culturales y religiosos. En la primera década del siglo coincidieron en la parte dominicana una serie de agencias y grupos de cooperación que proveyeron fondos y recursos humanos, lo que instaló entre algunos alcaldes dominicanos la idea de que una acción mancomunada que incluyera a la parte haitiana podría provocar una afluencia mayor de recursos para impulsar varias obras de desarrollo. Esto conllevó a la formación del CIT, con reuniones semestrales de los alcaldes, una oficina técnica que proveyó asesoramientos para instrumentar microproyectos de desarrollo y algunas inversiones puntuales para el mejoramiento de servicios económicos y sociales desde las municipalidades. Fue también una oportunidad de reconocimiento mutuo y de ofertas culturales que pudieron disfrutar las comunidades de ambos lugares.

El proyecto, sin embargo, mostró rasgos tempranos de agotamiento. En primer lugar, nunca hubo una estrategia multinivel, sino que pervivió con la apatía y eventualmente la hostilidad de las autoridades nacionales, celosas de una frontera que percibían como una trinchera de contención y consideraban un tema de la Administración central. Los Gobiernos locales, con muy pocos recursos económicos y humanos, fueron incapaces de producir una sinergia autosostenida, y cuando cesó el apoyo externo y cambiaron los alcaldes fundadores, el CIT declinó abruptamente y, aunque continuó existiendo –y de hecho fue replicado en otros puntos de la frontera dominico-haitiana–, en realidad se redujo a un espacio retórico sin incidencias prácticas.

Aun cuando sus logros (materiales y simbólicos) son indudables, habría que destacar que su quehacer fue exitoso mientras anduvo por un área blanda de la relación transfronteriza (intervenciones puntuales, intercambios culturales), pero se detuvo cuando se trataba de analizar los elementos clave de esa relación basada en el intercambio desigual y el trato discriminatorio dado a los haitianos en las ferias comerciales, siempre ubicadas en territorio dominicano. En términos operativos, el CIT reprodujo esa relación desigual en una suerte de dependencia de la parte haitiana hacia la parte dominicana (Dilla, 2016) que tenía a su favor mayores recursos materiales y humanos.

Más compleja, y conocida, ha sido la Alianza Estratégica Aimaras sin Fronteras (AEAF), que tuvo lugar entre 2001 y 2015 en la región centro/sur andina, donde confluyen las jurisdicciones chilena, boliviana y peruana, y cuyo signo distintivo es una factura cultural aimara. Estas características culturales y su ubicación en un territorio muy agreste geopolíticamente atrajeron la atención de actores muy diversos (la Cespi italiana, la cooperación belga, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y algunas instancias del Estado chileno) que le acompañaron con recursos técnicos y económicos vitales para su despegue. Hacia 2012 se reportaban unos 57 municipios involucrados, la mayor parte bolivianos, un hecho inédito en la región en que, al decir de Rouvière (2014: 38), los alcaldes «[...] emprenden políticamente la frontera armando redes a escalas múltiples, tanto con los bancos internacionales como con los centros políticos y sus homólogos fronterizos». Sin embargo, a pesar de sus brillos mediáticos y de la atención que recibió del mundo intelectual este proyecto navegó siempre en medio de fuertes tensiones que lastraron su desenvolvimiento.

Por un lado, la AEAF resultaba una entidad con aspiraciones posnacionales sobre bases identitarias ancestrales en un contexto geopolítico que nunca asumió esta posibilidad. Esto implicaba frecuentes encontronazos entre las autoridades municipales involucradas y sus respectivas contrapartes regionales y nacionales en condiciones de indefensión legal (Rouvière, 2009), sin que existiera –más allá de algunas intervenciones adjetivas– una estrategia multinivel. Según estos encontronazos se producían, en detrimento del acceso a recursos y de la posibilidad previsible de éxitos en el

desarrollo local, generaban un clima de solidaridades. Pero cuando los conflictos entre las naciones involucradas, y en particular entre Chile y Bolivia, subieron sus decibeles, erosionaron los procesos de concertación. A partir de 2012 el proyecto comenzó a extinguirse hasta quedar limitado a una alianza esencialmente boliviana y sin pretensiones transfronterizas (Aranda y Salinas, 2017).

Una segunda fuente de tensiones, probablemente la más importante, radicaba en la distancia entre las metas proclamadas por los dirigentes de la AEAFF y las necesidades sentidas por las comunidades. La alianza se dotó de un programa de acción de mediano plazo, cuyo principal argumento era la elevación del nivel de vida de la población aimara en un contexto de extrema pobreza, ausencia de políticas sociales y carencias infraestructurales básicas. Para conseguir resultados en este sentido, los alcaldes previeron un plan estratégico dirigido a posicionar la región en la economía global a partir principalmente de la oferta de servicios culturales y turísticos apoyados en su recurso identitario. Sin embargo, la agenda de la AEAFF no se basó en un dictamen participativo y de hecho se convirtió en una concertación cupular, de manera que la etnización de lo político, agudamente discutida por Rouvière (2014), fue realmente un intento de las élites locales de conseguir un control más efectivo de dos recursos: la frontera y la identidad ancestral. La acción de los alcaldes rurales andinos tendió a perpetuar relaciones de poder vertical en desmedro de los pobladores de las comunidades.³

3. Ejemplo de esto fue lo señalado por el periódico *El Morrocotudo*: «El 16 de mayo de 2008, en el tripartito frontera Perú-Chile-Bolivia, los alcaldes de Charaña, Palca y General Lagos de Bolivia, Perú y Chile, respectivamente, realizaron una Feria de Camélidos Sud Americanos, que causó el descontento de las comunidades aymaras del lugar. Cada uno de los alcaldes dispuso de cada una de sus arcas municipales, más de cien mil dólares para un festejo donde las comunidades no han ganado nada» (cit. por González, 2019: 121). Y en el mismo texto González citaba el discurso de un líder comunitario: «Estamos desprotegidos, no estamos contentos con sus alcaldías, nosotros queremos que nuestros Jilakatas vuelvan a tomar autoridad en nuestros territorios, porque queremos cuidar nuestra madre tierra, no queremos que se siga saqueando nuestras aguas superficiales y subterráneas, porque son sagradas para nosotros y porque queremos legar a nuestras futuras generaciones un porvenir de paz y alegría verdadera para todos» (p. 122).

2.2 *Experiencias de concertaciones transfronterizas originadas en el seno de los proyectos de integración existentes*

Otra fuente de experiencias de concertación transfronteriza proviene de los proyectos integracionistas supranacionales. Como decíamos antes, estos proyectos de integración han avanzado muy poco en el tema que nos concierne. Un ejemplo de ello es el Mercosur, sin lugar a duda el proyecto latinoamericano de mayor relevancia espacial, demográfica y económica. Mercosur produjo una incorporación tardía del tema fronterizo y en lo fundamental no ha rebasado la visión instrumental de las fronteras como lugares de cruces de mercancías, cuyas potencialidades no radican en pensar el desarrollo desde ellas, sino en agilizar los trámites para disminuir los costos de tiempo.

Paikin (2012), en un agudo ensayo, veía estos espacios como condensaciones contradictorias de

[...] las lógicas de competitividad económica, propias de los actores privados, las tensiones en relación a las competencias inter e intra estatales, las similares pero diferentes culturas empresariales y organizacionales, los resquemores nacionalistas y los problemas concretos en términos de infraestructura y logísticas [...] [y coincidía con Giménez (2010) y Jaquet (2008) en que] la llegada del MERCOSUR y las nuevas relaciones bilaterales generaron mayores complicaciones para el tránsito fronterizo que las que existían con anterioridad, provocando un sentimiento de desilusión y rechazo a la integración que antes de acercarlos a sus vecinos, los alejaba [...] [para concluir que] no habrá posibilidad de desarrollo conjunto sin la profundización de la ciudadanía regional (Paikin, 2012: 107 y 112).

Por ello no es casual que el Mercosur no haya tenido efecto significativo en las legislaciones nacionales sobre fronteras de sus estados miembros.

En términos formales el Mercosur posee un repertorio discreto de acciones dirigidas al tratamiento social de las fronteras, un ejemplo de lo cual fue el llamado Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (2002) que funcionó algunos años en medio de la apatía de los

Estados miembros hasta su extinción (Oddone y Matiuzzi, 2017). Recientemente (diciembre de 2019), se promulgó otra disposición, el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, que homogeneiza los contactos lícitos en toda la geografía del territorio del Mercosur, pero remitida a zonas urbanas y con un repertorio discreto y conservador de nuevos derechos (trabajo y usos de servicios sociales) sin reconocimiento explícito de la dimensión transnacional como sujeto de derecho. Huelga anotar que lo reciente de este acuerdo y la ocurrencia de la epidemia de la COVID-19 impiden un balance de sus efectos reales.

Más interesante para nuestros fines ha sido la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sin lugar a duda el proyecto integracionista latinoamericano que más ha avanzado en una formulación de concertación transfronteriza. En 1999, la CAN dio un paso adelante con la promulgación de un primer manojito de lineamientos agrupados en el documento «Política comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo» y la constitución de un grupo de alto nivel. Al mismo tiempo, sus Estados miembros fueron motivados a introducir legislaciones que sustanciaban las constituciones respectivas, introducían institucionalidades específicas de desarrollo fronterizo, reconocían los espacios transfronterizos como sujetos de derecho y les proveían de mecanismos de coordinación formalmente reconocidos, tal y como han discutido Dilla y Hansen (2019) para la experiencia colombiana.

La pieza clave de esta institucionalidad fue la creación desde 2001 de las zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Las ZIF fueron la respuesta institucional a una tipología espacial que caracterizaba a las regiones fronterizas, según Sánchez, como zonas aisladas y periféricas «respecto a los centros dinámicos» (2015: 88), y en consecuencia se entendía su evolución ligada a reforzar su relación con el territorio nacional respectivo. Su razón, según el documento constitutivo (CAN, 2001: 16), era la adopción de políticas y proyectos «para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos». Y desde aquí las ZIF fueron diseñadas como engranajes burocráticos, sin atención a las condiciones culturales y a las potencialidades de los espacios fronterizos.

En un exhaustivo estudio sobre las fronteras amazónicas de Colombia, Zárate, Aponte y Victorino (2017), afirmaban que las ZIF adolecían de diseños territoriales disfuncionales e insuficiencias fundamentales en la legislación y la reglamentación complementarias, por lo que «los instrumentos bilaterales de integración [...] no solo han sido inadecuados e insuficientes sino también excluyentes y, lo que es peor, no consultan la realidad fronteriza de nuestros países» (Zárate, Aponte y Victorino, 2017: 161). Nilo Meza (2011) ofrece un ejemplo elocuente: la ZIF Perú-Bolivia contiene 905.226 km², más grande que Paraguay y Uruguay juntas, que abarcan el 70 % del territorio peruano y el 82 % del boliviano. En tal contexto, dice Meza, «cualquier propuesta de planificación naufragaría sólo comenzando el diseño» (2011: 102).

Sin lugar a duda, la ZIF emblemática fue la que se conformaba en torno al complejo urbano transfronterizo de Cúcuta en Colombia y San Antonio/Ureña/San Cristóbal en Venezuela (Departamento Norte de Santander y Estado de Táchira). Esta región transfronteriza, analizada por Valero (2008), ha sostenido históricamente intensas relaciones comerciales, demográficas y culturales. No obstante, en la práctica, tuvo un tortuoso proceso de incubación –descrito por Linares (2005) y por Aparicio, Rodríguez y Támara (2016)– hasta sucumbir definitivamente ante la situación desfavorable de las relaciones binacionales. Y es que, según Ramírez (2008), nunca existió una perspectiva multinivel, sino un solapamiento disfuncional de niveles diferentes con visiones no coincidentes, lo que abortó la capacidad para construir una visión y unos intereses comunes frente al desarrollo y la integración fronteriza o para formular proyectos conjuntos de medio y largo plazo. Con frecuencia, anotaba Ramírez, «las proclamas de ser los más integracionistas se elevan ante la necesidad de negociar con sus respectivas capitales, pero desaparecen cuando se trata de compartir recursos con sus vecinos y dejar las ventajas nacionales» (2008: 164).

2.3 *Experiencias de concertaciones transfronterizas provenientes de acuerdos binacionales de gobernabilidad de fronteras*

Estas experiencias han tenido numerosas expresiones en el continente, regularmente en interacciones utilitarias de coordinación (recordando a Payan, 2010). En algunos casos han sido experiencias locales con agendas muy concretas, posteriormente agregadas a proyectos mayores. Es el caso, por poner un ejemplo, de la Autoridad Autónoma del Lago Titicaca (Meza, 2011), cuya finalidad ha sido el manejo de los recursos hídricos relacionados con el lago, pero que incluye poblados diversos que han sostenido históricamente relaciones tradicionales. Dos de estos poblados denominados ambos Desaguadero, sobre el río del mismo nombre, han sostenido diversas relaciones de intercambio y cooperación en un plano parroquial, lo que ha sido estudiado por Sánchez (2019).

Una versión más extendida de esta modalidad han sido los comités de fronteras ensayados originalmente en varios puntos de la geografía conosureña, tal y como ha sido discutido por Calleja y Safarov (2007) desde la perspectiva argentina. De acuerdo con Valenciano, los comités de fronteras eran mecanismos internacionales «cuya función principal es resolver o bien encauzar para su decisión a otros niveles de decisión, ya sea nacionales, provinciales o departamentales, asuntos de diverso contenido referidos a la relación fronteriza en sus distintas manifestaciones» (1990: 42). Por lo general, y esto es indicador de sus agendas, estos comités eran presididos por los cónsules en cada región.

Sin embargo, con la diversificación e intensificación de los vínculos fronterizos, en algunos lugares los comités de frontera evolucionaron hacia temas más amplios relacionados con el desarrollo y la relación social transfronteriza, e incluyeron eventualmente otros actores no estatales, lo que se reflejó en el nombre que adoptaron desde 2012: Comités de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF). Pero donde esta modalidad adquirió dinámicas más interesantes fue justamente donde la interacción social transfronteriza era más fuerte y diversa: la frontera entre Perú y Chile, concentrada en las ciudades de Tacna y Arica. Álvarez, en un estudio que revisó la

interacción desde diversos sectores, en particular desde el sector empresarial, evaluaba positivamente la experiencia: «el CIDF constituye un espacio político-social de concertación transfronteriza en el que el mundo social ve la oportunidad de transformar y acercar la alta política exterior de los Estados nacionales al territorio fronterizo» (2019: 64). Pero, al mismo tiempo, observaba sus numerosos déficits, unos provenientes de la inercia de los sectores sociales involucrados y otros del propio diseño del mecanismo como partes de dos Estados que mantienen sus cosmovisiones nacionalistas.

El CIDF Tacna/Arica se reúne dos veces al año, en tres comisiones. Una de ellas se dedica a los temas duros del control fronterizo y produce la mayor parte de las decisiones, mientras que las otras dos tienen un carácter más social y dialogante, pero no tienen capacidades decisorias. En consecuencia, este comité ha contribuido a la solución de problemas técnicos en el manejo del límite –como es la implantación de un control integrado tecnificado que agiliza el paso de los vehículos–, a la generación de conocimientos y confianza mutuos entre los actores fronterizos y ha servido de plataforma para generar coordinaciones de actores sobre temas diversos. Ello es positivo, pero liminar en una frontera como la que aquí analizamos, donde los temas candentes giran en torno a temas como: los usos de la fuerza de trabajo peruana en la economía ariqueña en condiciones de total vulnerabilidad, la proliferación de un comercio hormiga reprimido pero vital para la sobrevivencia de cientos de familias de ambos lados y para el consumo popular o las dificultades nacionalistas que impiden una relación inversionista más activa entre los grupos empresariales de ambos lados.

3. La tormenta perfecta: la COVID-19

La COVID-19 tuvo el efecto de develar crudamente en muchos temas lo que hasta el momento podrían parecer simples regodeos ideológicos. Digamos que hizo más evidente que nunca que los costes sociales y ambientales del capitalismo neoliberal son insostenibles para la humanidad. Y, en lo que concierne a nuestro tema, colocó sobre la mesa la vetustez e inoperancia de los sistemas de

Gobiernos fronterizos, del centralismo nacionalista y de las concertaciones transfronterizas formales que de ellos se derivan en nuestro continente.

Nogueira y Cunha (2020) han producido una interesante reflexión sobre lo que ha sucedido en el ámbito de Mercosur. Según los autores, en un inicio se consiguieron acuerdos concertados binacionales para enfrentar la emergencia –por ejemplo, para facilitar las repatriaciones–, y, en aquellos casos donde había existido una tradición de entendimientos, se pudieron concertar medidas conjuntas provechosas, como fue el caso de la frontera Brasil/Uruguay, donde mencionan el establecimiento de una unidad única de control epidemiológico en el complejo urbano transfronterizo de Santana do Livramento y Rivera. En este caso, dos ciudades medianas sobre un borde difuminado que atraviesa una trama urbana con muy pocas distinciones nacionales.

Pero más allá de estas experiencias particulares, las políticas desarrolladas han sido unilaterales y contentivas de actos represivos, e incluso de barreras provisionales de contención, como sucedió en el muy dinámico complejo urbano de Ciudad del Este/Foz de Iguazú. El análisis realizado por Nogueira y Cunha (2020) revela la incapacidad de las estructuras actuales de diálogo transfronterizo para asumir situaciones de esta complejidad, y que son afrontadas desde los Gobiernos centrales en desmedro de los intereses locales involucrados.

Las medidas adoptadas en la mayoría de las zonas fronterizas de la región se han basado en el expediente más sencillo: cerrar las fronteras, sin tener en cuenta la complejidad de los procesos de intercambios económicos y de movilidad humana que ocurren en estos territorios. En consecuencia, se produjeron graves procesos de empobrecimiento cuando se interrumpieron los flujos mercantiles de los que viven millones de familias, para las que el paso de la frontera no es un asunto internacional, sino local. Un caso paradigmático al respecto es el del binomio Arica/Tacna, en el borde que comparten Perú y Chile. Aunque se mantuvieron abiertas las fronteras para el paso de mercancías –lo que garantiza el uso del puerto de Arica por el sur peruano y por Bolivia–, fue cerrado absolutamente el paso de personas excepto de los conductores de los camiones. El

efecto fue negativo para las dos partes. Los chilenos no pudieron cruzar a comprar en el mercado tacneño, mejor surtido y más barato, lo que afectó gravemente a la economía popular, y a lo que se agregó la disminución de visitantes de otras partes de Chile. Pero el desastre mayor ocurrió del lado peruano, cuya economía local se basa en el comercio que consumen los chilenos, lo que produjo, según datos preliminares extraídos de la prensa local, una reducción del 80 % de visitantes externos y la pérdida del 10 % de los empleos urbanos formales. Al mismo tiempo que miles de trabajadores tacneños no pudieron ir a vender su fuerza de trabajo a los agricultores de los valles agrícolas de Arica.

Aún más deplorables han resultado los problemas vinculados al tránsito de personas, que en una alta proporción se refiere a tránsitos circulares propiamente transfronterizos como el mencionado antes respecto de Arica y Tacna. En este sentido, muchos tramos de las fronteras sudamericanas han vivido las aglomeraciones de miles de personas que fueron rechazadas como cuerpos indeseables, en lo que ha constituido el más cruel ejercicio de la biopolítica desnuda. Liberona (2020) cita un estudio acerca de las dificultades que los migrantes afrontaban en esta época, donde el primer problema que los propios migrantes identificaban era el crecimiento del rol coercitivo de las fronteras, la «hipervigilancia» y la proliferación de barreras, restricciones y violencias en los controles limítrofes. Lo curioso de este resultado, nada gratificante, es que fue práctica tanto de Gobiernos identificados con la derecha como con la izquierda y, en consecuencia, lo hicieron por igual los Gobiernos encabezados por Jeanine Áñez en Bolivia, por Nicolás Maduro en Venezuela y por Sebastián Piñera en Chile, por citar solo tres ejemplos.

A modo de conclusiones

El surgimiento de un campo de estudio sobre las concertaciones transfronterizas en América Latina es un rasgo positivo en favor de la construcción de una teoría crítica de las fronteras latinoamericanas. En particular, los referidos a América del Sur han conseguido rebasar aspectos tradicionales de la geopolítica que habían primado usualmente en el tema e incorporar a sus análisis el accionar de una variedad mayor de actores y situaciones que lo que podían ofrecer los estudios precedentes anclados en visiones centralistas. Su evolución hacia una comunidad epistémica capaz de incidir en las tomas de decisiones sería un momento particularmente feliz que debemos celebrar desde un oficio que solo ocasionalmente consigue ser oído más allá de las parcelas profesionales especializadas.

Nuestra posición crítica sobre el tema, explicada en este artículo, radica en que una parte muy significativa de los estudios realizados sobre el tema –diríamos que su corriente principal– ha prescindido del análisis de la propia realidad continental y de una revisión crítica del *stock* de estudios acumulados. Esto ha impregnado los estudios sobre concertaciones transfronterizas en nuestro continente, de fuertes sesgos europeístas y norteamericanos, que han impedido una contribución heurística más efectiva al debate latinoamericano acerca de la naturaleza de los procesos de fronterización neoliberal en el continente.

Pudiera afirmarse que las modalidades de fronterización que ocurren a nivel planetario son, en última instancia, la expresión de la manera como el capitalismo neoliberal toma en cuenta las realidades culturales y políticas de cada región transfronteriza, y eventualmente las parasita, incrementando sus réditos desde el intercambio desigual y el aprovechamiento de las ganancias diferenciales. Al mismo tiempo, desde estos territorios –desde los diferentes niveles estatales y desde las comunidades y sus prácticas sociales–, se generan procesos de resistencia y/o acomodamiento a la determinación de la economía neoliberal. En términos generales, esto produce un tipo de frontera que ha rebasado en lo fundamental los viejos dilemas contacto/separación, para asumir funciones más relevantes en el control, filtrado y disciplinarización de los factores que cruzan

las fronteras. América Latina no es una excepción, solo que aquí –a diferencia de Europa con su proyecto político supranacional o de Norteamérica con sus potentes estrategias de acumulación global– predomina un tipo de frontera marcada por la informalidad, las políticas fuertemente nacionalistas, la debilidad de las instituciones locales y los pactos integracionistas omisos. Desde esta realidad se han generado experiencias muy disímiles de concertaciones, algunas de las cuales hemos revisado aquí solo para mostrar que ellas indican un acumulado de algunos logros y muchas frustraciones.

Creemos que para seguir avanzando en estos estudios se necesita una revisión sistemática de las experiencias empíricas y producir taxonomías flexibles que nos permitan ejercicios comparados. En este artículo avanzamos una tipología a partir de la identificación de la raíz institucional/escalar de los proyectos (locales, estatales-nacionales, pactos integracionistas), pero esta taxonomía dista de ser la única, ni siquiera la más relevante. Un análisis de las agendas de estos proyectos, por ejemplo, sugeriría nuevas aristas de evaluación, así como conocer las formas de relacionamientos de las concertaciones formales con la miríada de contactos que se realizan desde la sociedad civil y desde las prácticas sociales de las comunidades. Prácticas que incluyen a actores muy diversos, y en términos sociales, de manera creciente, a mujeres y pueblos originarios, que obligan a metodologías interdisciplinarias que den cuenta de estas realidades sociológicas muy conflictivas. Pero donde se ensayan, cada día, nuevas modalidades de convivencia y de percepciones de las mutuas conveniencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, Camila (2019): «Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile: aproximaciones al mundo social y empresarial en torno a la frontera», *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* XIX(2), pp. 49-67, en línea: <<https://doi.org/10.4067/S0719-09482019000200049>>.

- APARICIO, Carlos Alberto; Karen RODRÍGUEZ y Pamela TÁMARA (2016): «Descripción y contextualización de la política de fronteras», en Andrés Molano (comp.): *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas*, Bogotá, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, pp. 17-32.
- ARANDA, Gilberto y Sergio SALINAS (2017): «Paradiplomacia ayмара: Empoderamiento en la frontera», *Estudios Fronterizos* 18(35), pp. 90-106.
- CALLEJA, Marcos y Alejandro SAFAROV (2007): «La importancia de los comités de fronteras en la política exterior del Estado Argentino», ponencia en el *III Encuentro del CERPI*, Mar del Plata, Argentina, en línea: <<https://core.ac.uk/download/pdf/296373763.pdf>>.
- CAN (COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES) (2001): *Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)*, Lima, Comunidad Andina de Naciones.
- CARRIÓN, Fernando (comp.) (2013): Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas, Quito, FLACSO (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo)-IDRC-CRDI, en línea: <<http://www.wiphala.org/fronterasECUADOR.pdf>>.
- DILLA, Haroldo (2016): «La regionalización precaria en la frontera dominico/haitiana», *Si somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos* XVI(1), pp. 15-41.
- DILLA, Haroldo, María Fernanda CABEZAS y Margarita Tamara FIGUEROA (2020): «Notes for a Discussion on Latin American Cross-Border Regions», *Journal of Borderlands Studies*, en línea: <<https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1784033>>.
- DILLA, Haroldo y Karen HANSEN (2019): «El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 10(2), pp. 259-279.
- DORFMAN, Adriana (2020): «Geografía moral del contrabando: una mirada desde las fronteras meridionales de Brasil», en Haroldo Dilla y Fernando Neira (eds.): *Donde el pedernal choca con el acero. Hacia una teoría crítica de las fronteras latinoamericanas*, Santiago, RIL editores, pp. 155-174.

- GIMÉNEZ, Verónica (2010): «Movilidades y escalas de la acción política», en Verónica Giménez y Silvia Montenegro (eds.): *La Triple Frontera*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp. 47-73.
- GONZÁLEZ, Sergio (2019): «La frontera como margen heterológico. El tripartito andino (Bolivia, Perú y Chile) y el espejismo académico sobre los “Aymaras sin fronteras”», *Diálogo andino* 60, pp. 115-125.
- HAAS, Peter M. (1992): «Epistemic communities and international policy coordination», *International Organization* 46(1), pp. 1-35.
- HARVEY, David (2014): *Espacios del capital*, Madrid, Akal.
- JAQUET, Héctor (2008): «Más allá de la frontera, las fronteras», en Haroldo Dilla (ed.): *Ciudades en la Frontera: aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, Santo Domingo, Editora Manatí, pp. 33-66.
- KEARNEY, Michael (2008): «La doble misión de las fronteras como clasificadoras y como filtros de valor», en Laura Velazco (ed.): *Migración, fronteras e identidades étnicas transnacionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-110.
- LERESCHE, Jean-Philippe y Guy SAEZ (2002): «Political Frontiers Regimes: Towards Cross-Border Governance?», en Markus Perkman y Ngai-Ling Sum (eds.): *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Londres, Palgrave, pp. 77-98.
- LIBERONA, Nanette (2020): «Fronteras y movilidad humana en América Latina», *Nueva Sociedad* 289, en línea: <<https://nuso.org/articulo/fronteras-y-movilidad-humana-en-america-latina/>>.
- LINARES, Rosalba (2005): «zona de integración fronteriza y su dimensión territorial en la frontera Táchira-Norte De Santander», *Aldea Mundo* 10(19), pp. 45-54.
- MASI, Fernando y Gonzalo FALABELLA (2005): «Desarrollo económico regional en la frontera Paraguai-Brasil: estudio exploratorio del Alto Paraná», en Tito Carlos Machado de Olivera (org.): *Territorio sem limites*, Campo Grande, Brasil, Editorial UFMS, pp. 307-347.
- MEZA, Nilo (2011): *Espacios Regionales Fronterizos*, Bloomington, Palibrio.

- MEZZADRA, Sandro y Brett NEILSON (2013): *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Durham / Londres, Duke University Press.
- MOLANO, Giovanni (2007): «El interregionalismo y sus límites», *Estudios Internacionales* 40(158), pp. 9-27.
- NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro y Frederico Rotta DA CUNHA (2020): «A pandemia da Covid-19 em regiões transfronteiriças: primeiras aproximações», *Revista MERCOSUR de Políticas Sociais* 4, pp. 14-28, en línea: <<https://doi.org/10.28917/ism.2020-v4-14>>.
- ODDONE, Nahuel y Eduardo Leonel GALANTINI (2015): «Por la triple frontera más austral de América: un recorrido por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quarai», en María del Rosio Barajas, Pablo Wong-González y Nahuel Oddone (eds.): *Fronteras y procesos de integración regional: Estudios comparados entre América y Europa*, México, Juan Pablos Editor, pp. 333-356.
- ODDONE, Nahuel y Gustavo MATIUZZI DE SOUZA (2017): «Cross-Border Paradiplomacy in MERCOSUR: A Critical Overview», *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGDV* 6(12), pp. 199-216.
- ODDONE, Nahuel y José María RAMOS (coords.) (2018): *Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del Río Bravo hasta la Patagonia*, México, COLEF, 2 vols.
- OVANDO, Cristian; Gonzalo ÁLVAREZ y Sophie LÓPEZ (2020): «La visión geopolítica del Estado de Chile hacia la proyección fronteriza del Norte Grande: algunas lecturas críticas», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 11(1), pp. 39-70.
- PAIKIN, Damián (2012): «Integración Productiva, Territorio y Fronteras en el MERCOSUR», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 7(13), pp. 105-122.
- PAYAN, Tony (2010): «Crossborder Governance in a Tristate Cross Border Region», en Kathleen Staudt, Julia Monárrez Fragoso y César Fuentes (eds.): *Cities and Citizenship at the US-Mexico Border*, Nueva York, Palgrave, pp. 217-242.
- RAMÍREZ, Socorro (2008): «Las zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina», *Estudios Políticos* 32, pp. 135-169.

- RHI-SAUSI, José Luis y Dario CONATO (2009): «Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abierta», en José Luis Rhi-Sausi y Dario Conato (coords.): *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, Roma, CESPI, 2.^a ed., pp. 11-31.
- ROUVIÈRE, Laetitia (2009): «¿Un territorio político transfronterizo? Formas de legitimación de una experiencia de acción política intermunicipal entre Bolivia, Chile y Perú (BCP)», *Si somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos* IX(2), pp. 13-29.
- (2014): «Gobernar territorialidades transfronterizas. Seguridad y desarrollo con identidad aymara en la triple frontera del norte de Chile», *Trace* (65), pp. 37-50.
- SÁNCHEZ, Francisco Javier (2015): «Comunidad Andina: ¿puede hablarse de política regional?», *Aldea Mundo* 20(40), pp. 86-95.
- SÁNCHEZ, Rolando (2019): *Territorios transfronterizos. Los municipios de Desaguadero y Catacora en la frontera con Perú*, La Paz, Plural.
- SCHUMPETER, Joseph A. (2008): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper, 3.^a ed.
- SILVA, Luis Paulo Batista da (2013): «Redes de transporte de mercadorias e fronteira: a logística nascidas gêmeas de Corumbá (Brasil) e Porto Suárez (Bolívia)», *Revista transporte y territorio* 9, pp. 141-160.
- SOHN, Christophe (2014): «Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource», *Geopolitics* 19(3), pp. 587-608, en línea: <<https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029>>.
- VALENCIANO, Eugenio O. (1990): *Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia. Identificación, preparación y evaluación de proyectos de integración fronteriza*, Santiago, INTAL.
- VALERO, Mario (2008): «Ciudades transfronterizas e interdependencia comercial en la frontera Venezuela/Colombia», en Haroldo Dilla (ed.): *Ciudades en la Frontera: aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, Santo Domingo, Editorial Manatí, pp. 69-95.
- VAN HOUTUM, Henk y Ton VAN NAERSSSEN (2002): «Bordering, Ordering and Othering», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 93(2), pp. 125-136.

ZÁRATE, Carlos G.; Jorge M. APONTE y Nicolás A. VICTORINO (2017):
Perfil de una región transfronteriza en la Amazonia, Bogotá,
Editorial Universidad Nacional de Colombia.

7 Una cooperación transfronteriza más-que-humana

El río Bravo / Grande y la cooperación en la frontera México-Estados Unidos

Xavier Oliveras González

Introducción

En las fronteras coincidentes con cursos fluviales suele parecer obvio y evidente que los actores de ambos lados cooperen o compitan con respecto al aprovechamiento y la depuración de sus aguas, a la prevención de inundaciones, a su integración urbanística o a su navegación. Sin embargo, ¿realmente es una obviedad simplemente porque el río está ahí, en una localización intermedia y en contacto entre ambos lados de un límite? Darlo por hecho constituye un error y refleja más bien una interpretación antropocéntrica, según la cual los actores humanos actúan intencionalmente sobre unos objetos no humanos de carácter pasivo. En la geografía política y en general en las ciencias sociales, lo no humano, como los ríos y en general el terreno, han sido observados y analizados como elementos sujetos a las decisiones humanas. Frente a ello, el actual giro poshumanista busca reconocer una agencia no humana en la configuración de lo humano y lo social. Desde esta perspectiva, la cooperación transfronteriza, así como también la apropiación fronteriza, no son procesos puramente humanos, sino que devienen más-que-humanos. En este sentido, para entender la forma precisa

que toma la cooperación resulta necesario revisar cómo los ríos y las comunidades humanas fronterizas se interrelacionan y se afectan mutuamente.

En este capítulo se defiende que el río (o, como se mostrará, el ensamblaje constituido por el flujo de agua, la climatología, el relieve y los ecosistemas, entre otros), así como cualquier otra forma espaciotemporal particular del terreno, no solo es el objeto de cooperación, sino que también es un actante en la cooperación. Ensamblado con los actores humanos, el río es capaz de causar efectos materiales, simbólicos y emocionales, dada la materialidad de los cuerpos, actividades y espacios humanos, así como provocar reacciones y condicionar su agenda política. Así, en un ensamblaje más-que-humano múltiple, el río adquiere simultáneamente la capacidad de articular identidades socioculturales, satisfacer necesidades ambientales (agua para beber y regar), provocar daños (inundaciones) y obstaculizar la movilidad entre ambos lados. Ante ello, los actores humanos responden con distintas, y en ocasiones incluso opuestas, acciones: pueden cooperar para su mutuo beneficio, de forma que el abastecimiento de agua, la prevención de inundaciones y la movilidad segura devengan un bien común; pero también pueden competir y convertirlos en bienes rivales. Como también se verá, estas acciones no son exclusivamente humanas, sino que se realizan con otros actantes, como los fenómenos meteorológicos, las infraestructuras (presas, bordos, puentes), el simbolismo transfronterizo del río y la frontera, entre muchos otros.

Para ello, servirá el caso del río Bravo/Grande, en particular su cuenca baja, coincidente con la frontera entre Tamaulipas y Texas. Se trata de un curso fluvial que desde 1848 fija el límite fronterizo entre México y Estados Unidos y que, desde entonces, ha sido objeto de conflicto y cooperación, así como también de alteraciones y regulación (sobreexplotación, canalización, rectificación, etc.), de forma que hoy el río ya no es totalmente natural, pero tampoco del todo artificial. Cabe mencionar que la cooperación en esta frontera se caracteriza por el dominio de acuerdos bilaterales y esquemas de cooperación binacional, como el T-MEC (anteriormente TLCAN), la Comisión Internacional de Límites y Aguas/International Boundary and Water Commission (CILA-IBWC), la Comisión de Cooperación

Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), entre otros. Esta colaboración binacional ha actuado a su vez como un factor coyuntural para el desarrollo de una colaboración voluntaria, y muchas veces informal, a nivel local y regional, de la que son ejemplos la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, la Asociación de Alcaldes Fronterizos y varios proyectos entre las ciudades gemelas. Los datos que se presentan proceden de un proyecto de investigación que ha ido desarrollándose en los últimos años y que se ha nutrido de múltiples fuentes y técnicas, desde la revisión documental hasta la observación participante, pasando por entrevistas a actores clave.

Dicho esto, el capítulo sigue con la exposición del marco teórico, enfocado hacia la conceptualización poshumanista de la cooperación transfronteriza y la agencia política de los actantes no humanos. A continuación, se revisa el rol del río Bravo/Grande en la construcción de una identidad transfronteriza, para posteriormente presentar tres ámbitos de cooperación en los que emerge la agencia de aquel río: el aprovechamiento del agua, la prevención de inundaciones y la movilidad. Para terminar, se cierra con unas conclusiones.

1. Cooperación transfronteriza y poshumanismo

Como ya se ha mencionado, en la conceptualización de los procesos de frontera, como la cooperación transfronteriza y, su contrario, la apropiación, predomina una perspectiva antropocéntrica. Una definición de cooperación tal como «la colaboración más o menos institucionalizada [...] entre autoridades [...] subestatales» contiguas geográficamente pero «de varios Estados» y «orientada a la coordinación [...] de políticas y acciones» (Oliveras, Durà y Perkmann, 2010: 24) lo refleja claramente. Desde esta perspectiva, los procesos de frontera presentan dos propiedades. En primer lugar, una diferenciación entre dos esferas separadas: de un lado, los actores cooperantes (y los actores fronterizadores), y del otro, el objeto de cooperación (y de apropiación), y entre las cuales se establece una relación asimétrica (los actores deciden y actúan sobre el objeto, pero no a la inversa); y, en segundo lugar, los actores están

compuestos únicamente por humanos. Se asume, por lo tanto, que la cooperación y la apropiación son actos políticos dependientes únicamente de la intencionalidad e intereses de aquellos; a la vez que el objeto se reduce a su localización relativa, es decir en tanto que compartido a ambos lados del límite y/o en contacto.

Por el contrario, la perspectiva poshumanista aporta una nueva lectura y permite reformular aquellos procesos. El poshumanismo parte del reconocimiento de la agencia de unos actantes diferentes a los humanos: los no humanos, que incluyen desde los demás seres vivos hasta objetos y fenómenos inanimados (tanto materiales como ideales, tanto sociotécnicos como geobiofísicos). Opuesto al dualismo antropocéntrico, los actantes y las acciones humanas y no humanas convergen y se interrelacionan, formando un ensamblaje híbrido, múltiple y relacional; es decir, más-que-humano (Maller, 2018; Panelli, 2010; Tsing, 2013; Whatmore, 2002). Así, la multiplicidad se manifiesta en cuanto que el ensamblaje es «a la vez ambiguo y claro, en distintos momentos y para distintos propósitos» (Star, 2002: 118), de forma que está poco estructurado, a la vez que fuertemente vinculado a una localización espaciotemporal particular. Asimismo, lo humano y no humano devienen relacionales; es decir, se transforman mutuamente y llegan a ser lo que son en función de su ensamblaje. Un río, por ejemplo, como señalan Edgeworth y Benjamin (2018), ya no es completamente «natural», pero tampoco completamente «artificial». Unos y otros se modifican y dejan rastros en los cuerpos humanos (incluyendo las emociones), en sus actividades, en el terreno y en el territorio. En esta dirección, por lo tanto, la cooperación y la apropiación no se basan en una diferenciación entre actores y objetos, sino que los segundos devienen también actantes. De ello se deriva una relación más simétrica, en la que la acción humana no solo se realiza *sobre* los no humanos sino también *con* ellos (Lussault, 2015), de la misma forma que lo no humano actúa *en* y *con* los humanos. Ahora bien, esta interrelación no implica una equivalencia; sin ir más lejos, la acción humana puede ser parcial o no, intencional o no y reflexiva o no, pero la no humana siempre es imparcial, sin intencionalidad e irreflexiva.

Como se desprende de lo anterior, uno de los fundamentos de esta perspectiva es el surgimiento en el seno de un ensamblaje de una

agencia política no humana. Siguiendo a Anand (2017), lo no humano la adquiere en tanto que causa efectos en el campo político humano, y mediante múltiples formas e, incluso, simultáneamente: desde la producción, constitución y el ejercicio del poder hasta su subversión y resistencia (Bennet, 2005; Bergman *et al.*, 2020; Boyce, 2016; Meehan, 2014; Meehan, Shaw y Marston, 2013; Sundberg, 2011). Dicho de otra forma, lo no humano puede facilitar y contribuir, y resistir, impedir y desafiar las acciones y relaciones de poder humanas (los proyectos y conflictos territoriales, las regulaciones y el control fronterizo, etc.). Su agencia deriva, en definitiva, de la capacidad no humana de actuar y de hacer actuar a los demás actantes. Así, lejos de tratarse de una intervención determinista, los actores humanos la aprovechan, se adaptan, buscan superarla y contrarrestarla. Regresando a las diferencias entre la agencia humana y la no humana, puede argumentarse que la primera es capaz de establecer una agenda política, mientras que la segunda no, aunque puede condicionar la de la primera.

Por último, en cuanto al campo de la cooperación transfronteriza, los actantes/objetos no humanos pueden facilitarla, tal y como muestra Häkli (2009) para el caso del río Torne en la frontera Suecia-Finlandia, así como también impedirla. Tomando como punto de partida la multiplicidad del río (un ecosistema, un límite fronterizo, una vía de comunicación, etc.), Häkli (2009) identifica varios ámbitos de cooperación en los que se da una intervención más-que-humana. En este caso, lo no humano deviene un intermediario entre ambos Estados y sociedades, y un punto de referencia en la interacción transfronteriza, que facilita la construcción de confianza y de un sentido de comunidad de intereses transfronterizos, así como la negociación y resolución de conflictos. En conclusión, se puede decir que la cooperación transfronteriza no es tanto que actores humanos de ambos lados de una frontera colaboren por su propia voluntad sobre un objeto compartido, como un río, sino que cooperan junto a aquel a causa de los efectos materiales, simbólicos y emocionales que les provoca (en sus cuerpos, actividades, infraestructuras, etc.).

2. El río Bravo/Grande como movilizador de la unidad transfronteriza

Antes de pasar a los tres casos de cooperación transfronteriza, es necesario detenernos en el rol que juega el río en la construcción de la identidad regional, especialmente en su dimensión transfronteriza. En primer lugar, la intervención del río se da tanto en un plano material como simbólico, pero no de forma inseparable, sino como un ensamblaje híbrido, que es a la vez producto de las relaciones población local-río y estructurante de aquellas relaciones. Asimismo, la construcción simbólica del río es también un proceso más-que-humano: para la población de ambos lados, el río ha articulado materialmente a sus comunidades y regiones. Así, dado que el río constituye prácticamente la única fuente de agua potable, y relativamente abundante, ha permitido y asegurado el desarrollo de la vida humana y de las actividades económicas (desde la ganadería y agricultura hasta el turismo). Su presencia ha condicionado, por ejemplo, el patrón de poblamiento, caracterizado por la localización de asentamientos de forma contigua al río y a lo largo de su curso. Si a ello le añadimos su ensamblaje con la frontera, el poblamiento se complejiza con la existencia de pares de ciudades gemelas, ubicadas una frente a la otra y solo separadas por el río-frontera. Derivado de la acción material del río, la población local le ha otorgado un conjunto de valores y significados: el río como fuente de vida, como eje de reunión y comunicación, como lugar de encuentro y de socialización, como un lugar que proteger y conservar y, en definitiva, como estructurador de la identidad regional. Esto nos lleva, en segundo lugar, a la dimensión transfronteriza de ese simbolismo: el río y su representación no articulan una identidad diferenciada para cada lado, sino compartida, configurando un sentido de unidad transfronteriza a nivel geográfico, histórico, sociocultural y económico. Esto contrasta diametralmente con el rol jugado por la frontera o, más propiamente dicho, por los procesos de fronterización y nacionalización de México y de Estados Unidos, tendentes a la diferenciación territorial y a la construcción de identidades nacionales, opuestas y excluyentes.

En el seno de este ensamblaje más-que-humano, esta dimensión simbólica particular adquiere agencia, es decir, la capacidad de movilizar a las comunidades en varios proyectos políticos: para el encuentro y la cooperación transfronterizas y para la resistencia ante agresiones al territorio (como la contaminación y sobreexplotación del río, la destrucción del hábitat natural y la construcción del muro fronterizo). Para ilustrarlo, servirán tres acciones *en* y *con* el río: las Ceremonias del Abrazo, el Día del Río y las protestas *Reclaim the River*.

Las Ceremonias del Abrazo son un festival fronterizo celebrado anualmente por varias ciudades gemelas, cuyo origen se remonta a finales del siglo XIX, aunque su formato actual data de los años 1960-1970. Con este festival los respectivos alcaldes y otros representantes locales reafirman su voluntad de cooperar y su amistad, tanto transfronteriza, a escala regional, como binacional, entre ambos países. Como indica su propio nombre, la reafirmación se expresa mediante un abrazo, un gesto que denota confianza y pone en contacto a los cuerpos —aunque sin llegar a fundir sus límites—. También la localización contribuye a ello: así, si bien el evento se lleva a cabo en el límite fronterizo, que en este caso coincide con el eje medio del río, el lugar de encuentro es a la mitad de los puentes internacionales que cruzan el río y unen a las ciudades. En este sentido, el río y los puentes son a la vez testigos de aquellas promesas y prueba fehaciente de su realización, tal como se verá más adelante (el reparto equitativo del agua y la construcción de los puentes).

En segundo lugar, desde 1994, y a iniciativa de la hoy extinta Coalición Río Grande/Río Bravo de organizaciones ambientales, también varias comunidades ribereñas celebran anualmente el «Día del Río», para promover el respeto y el cuidado medioambiental del río mediante actividades culturales, educativas y recreativas. A diferencia de las Ceremonias del Abrazo, este evento no necesariamente lo celebran conjuntamente pares de ciudades gemelas, aunque en algunos casos así es, como en Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo, Texas. El evento está a cargo de dos organizaciones civiles gemelas, una por cada ciudad, en colaboración con asociaciones culturales, escuelas y grupos de *scouts*, así como organizaciones binacionales como la CILA-IBWC. En 2017, por ejemplo, se realizaron actividades a

lo largo de tres semanas, entre las cuales se encontraban la medición de la calidad del agua y del hábitat y la recogida de residuos y recorridos en kayak por el río, que permitieron a los participantes de ambos lados encontrarse frente a frente e incluso en medio del río.

Por último, durante la presidencia de Donald Trump emergió un amplio movimiento contra la construcción del muro fronterizo, tanto en Estados Unidos como en México, que actuó mediante protestas en los lugares afectados por el muro, entre otras estrategias. Entre aquellas se encuentran *Reclaim the River*, tres protestas en 2018 y 2019 en la orilla estadounidense del río, cerca de la ciudad de Mission. Si bien la construcción del muro no afecta directamente al río, las protestas incidían en su impacto al ensamblaje río-población local: materialmente, el muro impide el acceso al río desde el lado estadounidense y a la vez, simbólicamente, criminaliza la presencia de personas en el río, a uno y otro lado, aun y cuando sea por actividades recreativas al vincularlas intencionalmente con el narcotráfico y la migración indocumentada. En esta dirección, las protestas se basaron precisamente en la práctica de actividades recreativas en la orilla y dentro del río (picnics, acampadas, baño, paseos en barca, recitales, etc.) y en el establecimiento de conexiones emocionales con él (amor, respeto, agradecimiento, protección).

Como puede verse, estas acciones pueden interpretarse como más-que-humanas, en tanto que no solo se llevan a cabo sobre el río, en la orilla y dentro del río, sino que también con él. Es decir, el espacio fluvial no solo es su localización, sino que a la par el río y lo que simboliza devienen un actante más junto con los actores humanos por los efectos que provocan en los cuerpos y acciones humanas. Quizá ello sea más fácil de afirmar que de demostrar, pero supongamos que los mismos actores humanos y con los mismos fines actuaran en una localización distinta, apartada del río: los efectos políticos no serían, en sus distintas escalas (desde el cuerpo de los participantes hasta los territorios nacionales), los mismos. La agencia política del río en el campo específico de la cooperación transfronteriza permitirá ampliar esta reflexión.

3. La agencia del río (y del terreno) en la cooperación transfronteriza

Llegados a este punto, debemos exponer los ámbitos de la cooperación transfronteriza en los que emerge la agencia del río Bravo / Grande. Como se verá, no se trata de una agencia exclusiva del río sino distribuida en un ensamblaje híbrido de procesos geobiofísicos y sociotécnicos, lo que podemos identificar como el terreno. Como ya se ha señalado, la agencia de los actantes no humanos deriva de los efectos materiales, simbólicos y emocionales que causan en los actores humanos, en su espacio y en sus proyectos, así como de las reacciones humanas ante aquellos efectos, ya sea para aprovecharlos o bien para contrarrestarlos. En esta dirección, a continuación, se muestran tres ámbitos de cooperación cuyo objeto es el río (el aprovechamiento del agua, la prevención de inundaciones y la movilidad), pero en los que también emerge su agencia; es decir, en los que los actores humanos actúan con él y en contra de él. Así, el río deviene, desde el punto de vista humano, un servicio ambiental o un recurso que aprovechar, un agente destructor al que dominar y una barrera que superar.

3.1 Cooperación en el aprovechamiento del agua

El agua ha sido históricamente un tema prioritario en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos, dado que su frontera cruza tres cuencas: las de los ríos Colorado y Tijuana, además de la del Bravo/Grande. Como se desprende del apartado anterior, la disponibilidad y calidad del agua del río facilita la cooperación hídrica, tanto en un sentido material como simbólico. Materialmente, dado que las poblaciones de ambos lados la necesitan para sobrevivir; y, simbólicamente, por cuanto que las poblaciones han construido el río como un símbolo de la vida y del desarrollo económico. Sin embargo, estas características compartidas no son suficientes para explicar la cooperación. En una cuenca fronterizada como la del río Bravo/Grande, existe una doble competencia y un conflicto por el agua: entre las cuencas alta, media y baja, y entre el lado estadounidense y el mexicano. Siguiendo una lógica de apropiación, México

y Estados Unidos han convertido el aprovechamiento en un bien rival; es decir, cuando un lado acaparaba el agua el otro se quedaba sin esta. La solución a esta suma cero pasó por la cooperación (el reparto equitativo entre ambos), lo que garantizó que ninguno de los dos sufriera desabastecimiento, salvo en condiciones de sequía, como se verá.

Las aguas han sido sobreexplotadas a lo largo y ancho de la cuenca, a fin de abastecer a la agricultura, la industria y las ciudades, lo que ha sido origen de disputas entre usuarios; también de problemáticas ambientales (pérdida de hábitats, reducción del caudal, contaminación, salinización, etc.), contrarrestadas mediante acciones como el «Día del Río» y la cooperación para el saneamiento, sobre la cual no se ampliará por cuestiones de espacio. En cuanto a las disputas, mientras que en la cuenca alta, completamente en territorio estadounidense, la distribución está regulada por un convenio entre Nuevo México y Texas, el «Rio Grande Project» de 1905, la distribución entre México y Estados Unidos lo está por una vasta y detallada legislación internacional, que incluye convenciones, tratados y actas, de las que sobresalen la Convención de 1906 y el Tratado de Aguas de 1944, aún vigentes (Álvarez, 2019; Bennett y Herzog, 2000; Bustillos, 2004; Castro, Cortez y Sánchez, 2021; Mumme y Pineda, 2005; Wilder *et al.*, 2020). Precisamente, la cooperación México-Estados Unidos nace del intento de apropiación de las aguas de la cuenca alta por parte de Nuevo México y Texas. Así, frente al «Rio Grande Project», que también incluía la construcción de dos presas almacenadoras, más otras derivadoras y para el control de avenidas, el Gobierno mexicano protestó por la afectación a sus intereses: la disminución del caudal disponible para la mitad mexicana de la cuenca media (Ciudad Juárez y el valle de Juárez, en el Estado de Chihuahua). Ante las demandas mexicanas, ambos países firmaron la Convención de 1906, por la cual acordaban la entrega anual por parte de Estados Unidos a México de una cantidad fija de agua procedente de la presa de Elephant Butte, una vez que aquella entrara en operación (lo que ocurrió en 1916) (tabla 7.1).

TABLA 7.1
Asignación anual de agua entre México y Estados Unidos

| | <i>Cuenca</i> | <i>México (M m³)</i> | <i>EE. UU. (M m³)</i> |
|-------------------------|---------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Convención (1906) | Bravo/Grande | 74,0 | |
| Tratado de Aguas (1944) | Bravo/Grande | | 431,72 |
| | Colorado | 1850,2 | |
| Total | | 1924,2 | 431,72 |

Fuente: convención para la equitativa distribución de las aguas del río Grande (1906) y Tratado sobre distribución de las aguas internacionales (1944).

Aquella fue la primera de varias disputas transfronterizas a lo largo de la cuenca, que se sumaban a los conflictos por el agua del Colorado. En la cuenca baja, en la frontera Tamaulipas-Texas, la competencia se intensificó a raíz del desarrollo de la agricultura de riego en ambos lados, a principios del siglo XX en el estadounidense, lo que dio lugar al conocido Magic Valley, y en la década de 1930 en el mexicano, el distrito del Bajo Bravo (Aguilar y Mathis, 2005). México y Estados Unidos intentaron resolver los distintos conflictos mediante el Tratado de Aguas de 1944, por el cual se repartían las aguas de los ríos Bravo/Grande y Colorado (tabla 7.1). Ahora bien, no se trata tanto de una distribución al interior de las cuencas, sino entre países, de forma que Estados Unidos entrega más agua del Colorado a cambio de agua de los afluentes mexicanos del Bravo. Asimismo, por aquel tratado se atribuía a la CILA-IBWC, hasta entonces y desde su creación en 1889 denominada simplemente Comisión Internacional de Límites, el manejo de las aguas transfronterizas, así como el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura requerida (Bustamente, 1999). En este marco binacional se construyeron las dos presas internacionales almacenadoras del río Bravo/Grande: Falcón y Amistad, en operación desde 1954 y 1968, para el riego en la cuenca baja y media respectivamente (además de la producción de energía y el control de avenidas).

El crecimiento urbano y demográfico acelerado en la cuenca baja a partir de la segunda mitad del siglo XX, sumado a las crecientes condiciones de sequía en lo que va de siglo XXI, han reducido notablemente el caudal del río (y de las presas). Esta situación está

generando nuevos conflictos, como los ocurridos en 1999-2002, 2015 y 2020 entre Texas y México por los retrasos y adeudos en la entrega de agua. En esta dirección, desde los años noventa los actores locales y regionales de ambos lados han reclamado la revisión del tratado de 1944, así como la ampliación de la infraestructura hidráulica. Sirva de ejemplo la represa solicitada por los Gobiernos de Matamoros y Brownsville para el abastecimiento doméstico en época de sequía. El proyecto, presentado por primera vez a finales de los años ochenta, ha pasado por varias fases de avance y paralización (en 2020 se encontraba de nuevo en estudio) a causa de varios desacuerdos: el volumen asignado para cada ciudad, la localización de la presa –y lo que ello supone para la asignación de volúmenes– y las afectaciones a otros usuarios (especialmente a los regantes), entre otros. En conclusión, mediante la cooperación (distribución, construcción y operación de presas, etc.) el agua se convierte en un bien común transfronterizo sujeto a la acción de varios procesos geobiofísicos y sociotécnicos en el marco de un ensamblaje más-que-humano (clima, agricultura, usos del agua, tratados internacionales, etc.).

3.2 Cooperación en la prevención de inundaciones

El ensamblaje constituido por el curso fluvial, la climatología, la topografía y el poblamiento humano impacta negativamente sobre las vidas, actividades y espacio humanos dada su vulnerabilidad a las inundaciones. Frente a esta situación, los actores de ambos lados del río-frontera han cooperado como forma de prevención mutua ante aquel riesgo. Sin embargo, en un contexto fronterizado como el que también se ha visto en el ámbito del aprovechamiento del agua, la cooperación solo se implementó después de un largo periodo de apropiación.

Por sus características geomorfológicas y climáticas, históricamente la cuenca baja se ha inundado de forma periódica, por la convergencia de dos tipos de riesgo, que actúan a menudo de forma conjunta: uno por precipitación (especialmente tormentas tropicales y huracanes) y otro por crecida. Aunque en la fundación de los distintos asentamientos urbanos se evitaron las áreas inundables,

a lo largo del siglo XX se fueron ocupando progresivamente por el crecimiento demográfico y urbano, lo que llevó aparejado el incremento del riesgo de inundación. En cambio, con el fin de reducir la vulnerabilidad, desde principios del siglo XX, los Gobiernos locales de ambos lados del río-frontera empezaron a construir bordos de protección en las cercanías del río, así como canales de alivio para canalizar el excedente de agua hacia lagunas y el mar. Canales aparte, aquellos bordos resultaron de escasa eficiencia por sus insuficientes condiciones técnicas y por su trazado discontinuo a lo largo del curso fluvial. Su ineficiencia se hizo patente en varios sucesos hidrometeorológicos, de los cuales destaca el huracán Beulah, en septiembre de 1967, que inundó completamente la llanura deltaica, tanto por precipitación como por avenida (Grozier, 1968; The Monitor, 2017).

A la ineficiencia de los bordos se sumó otro problema: no solo no formaban una continuidad a lo largo del curso, sino que no existían bordos paralelos y de la misma altura a uno y otro lado del río. Al proteger más un lado –o únicamente un lado– aumentaba el riesgo para el otro. Dicho de otra forma, ante un fenómeno (las inundaciones) que inicialmente afectaba a ambos lados por igual, la prevención se convirtió en un bien rival mediante su apropiación por las comunidades ribereñas. En este caso, además, se combinaba con los procesos de fronterización y diferenciación territorial de los Estados nacionales. Así, en el lado estadounidense, donde se contó con mayores recursos económicos y técnicos de los Gobiernos estatal y federal, se construyó un sistema más eficiente que el del lado mexicano, que resultó más afectado. Esta situación desembocó en una espiral de competencia de la que México salía perdiendo, como muestra el caso de las ciudades gemelas de Brownsville, Texas y Matamoros, Tamaulipas. Simplificando bastante, al construir la primera un bordo a principios de siglo XX, se inundó la segunda, a lo que siguió la construcción de un bordo en la segunda en 1922, y después una ampliación del de la primera en 1945 (Herrera, 2018).

Sin embargo, la inundación a ambos lados provocada por el Beulah supuso un punto de inflexión en la gestión de los riesgos. En este caso, la solución no solo pasaba por incrementar la protección, sino por proteger ambos lados por igual. En este sentido, en el marco de

CILA-IBWC, ambos países acordaron las obras hidráulicas que debían realizarse, así como para evitar alteraciones al límite internacional, si bien esa es otra cuestión (CILA, 1970; Secretaría de Relaciones Exteriores, 1972). En concreto, se acordó la planeación, construcción y operación de un sistema de control de avenidas, del que forman parte dos bordos de protección, uno a cada lado del río, dos presas derivadoras (Anzaldúas y Retamal) y dos cauces de alivio (uno por cada lado), además de las dos presas almacenadoras que ya se habían construido pocos años antes, mencionadas anteriormente. Ambos bordos, construidos de forma paralela entre 1968 y 1977, se extienden por más de 160 km desde aguas arriba de Reynosa hasta aguas abajo de Matamoros, del lado mexicano, y desde Peñitas hasta aguas abajo de Brownsville, del estadounidense; es decir, por el área más llana y a la vez más densamente poblada, urbanizada y explotada agrícolamente. Los bordos tienen la función de contener las aguas que descienden por el río y que no son retenidas por las presas ni derivadas hacia los cauces de alivio. Asimismo, se acordaron también nuevas funciones para la CILA-IBWC, entre las que se incluyó el mantenimiento de los bordos de protección, la eliminación de obstrucciones en el cauce fluvial y en los cauces de alivio, el mantenimiento y operación de las presas derivadoras, y el monitoreo del flujo de agua. En definitiva, mediante la cooperación, la prevención de inundaciones se convirtió en un bien común transfronterizo.

3.3 *Cooperación en movilidad*

Como muchos otros cursos fluviales (por su configuración hidrológica y geomorfológica) y otras formas particulares del terreno, el río Bravo / Grande constituye una barrera a la movilidad. Dicho de otra forma, la bravura de la corriente y la anchura y profundidad son un obstáculo para los actores humanos, dada la vulnerabilidad del cuerpo (ser arrastrado por la corriente, morir ahogado), la de los objetos transportados y la de los medios de transporte. Esta barrera, sin embargo, no ha sido del todo infranqueable (Arreola, 2013; Horgan, 1984): desde antiguo las poblaciones locales, primero indígenas y posteriormente también coloniales, lo vadearon (como demuestran topónimos como el Paso del Indio, cerca del lugar de

fundación de Laredo y Nuevo Laredo). Con las sucesivas innovaciones tecnológicas, se introdujo el uso de embarcaciones, de las cuales hoy solo sigue en operación una (Díaz Ordaz, Tamaulipas-Los Ébanos, Texas), y, desde finales del siglo XIX, la construcción de puentes peatonales, vehiculares y ferroviarios, hasta llegar a los 34 en operación actualmente. Los puentes, una infraestructura compartida por ambos lados y para mutuo beneficio, han permitido reducir la fricción del terreno (los riesgos y los costos de transporte, en términos económicos y de tiempo), así como aumentar la movilidad entre ambos lados.

Junto al deseo de México y Estados Unidos de garantizar una movilidad –tanto de entrada como de salida– segura (sin riesgos para los objetos móviles) y de bajo coste, ambos países, especialmente el segundo, han ido incrementando la regulación de los flujos transfronterizos por motivos de seguridad fronteriza. La regulación se ha acompañado de la canalización de los flujos en unos pocos lugares de cruce legal; es decir, de cruzar por casi cualquier punto del río –claro, entre los menos riesgosos– se ha pasado a solo unos pocos, bajo la supervisión de las agencias fronterizas. Indicativo de ello es la evolución de la cantidad de pasos legales en el sector Matamoros-Brownsville: mientras que en 1870 eran veinticinco (un puente flotante y los demás en embarcación), en 2015 eran cinco, cuatro puentes mixtos peatonal-vehicular y uno ferroviario (Herrera, 2018; TxDOT, 2015). Este proceso ha tenido dos consecuencias principales, una para la movilidad regular y otra para la irregular. Para la primera, han aumentado los tiempos de revisión y procesamiento de los objetos móviles (personas, mercancías y medios de transporte), con el consiguiente aumento de los tiempos de espera, pérdidas económicas, contaminación ambiental, congestión, estrés y vulneración de derechos. Para las personas que se ven empujadas a la movilidad irregular, en cambio, el río se mantiene como un obstáculo peligroso, que puede llegar a ser letal; solo en el tramo Tamaulipas-Texas en 2019 se localizaron diecisiete cadáveres, la mayoría de hombres jóvenes, pero también de niños y niñas.

Para resolver las consecuencias para la movilidad regular –pero no para la irregular–, así como para contrarrestar la complejidad institucional derivada de la distinta territorialización y regulación

fronteriza, México y Estados Unidos han establecido esquemas de colaboración binacional. Se trata de mecanismos para coordinar y agilizar tanto la planeación y evaluación de nuevos cruces fronterizos y de la mejora de los existentes como el diseño de programas de viajero y carga confiables y de inspección conjunta (Peña y Durand, 2020; BDAN, 2015); en definitiva, para incrementar y hacer eficientes los flujos transfronterizos (regulares). En este sentido, en 1983 se creó el Grupo Binacional de Cruces y Puentes Internacionales/US-Mexico Binational Bridges and Border Crossings Group, para garantizar una adecuada comunicación y armonización bilateral. Este grupo está encabezado por los órganos ejecutivos federales responsables de la acción exterior de cada país, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Department of State, e integrado por todos los órganos y dependencias federales involucrados en proyectos de infraestructura fronteriza (transportes, aduana, protección fronteriza, CILA-IBWC, hacienda, etc.), así como los Gobiernos de los diez Estados fronterizos (seis mexicanos y cuatro estadounidenses). El grupo se reúne tres veces al año: dos reuniones regionales (Este y Oeste) y una plenaria, cuya sede se alterna anualmente entre México y Estados Unidos. La lógica de las regionales se basa en el tipo de cruce fronterizo y, en definitiva, en el tipo de terreno: mientras que la Oeste corresponde a los cruces terrestres, la Este a cruces fluviales (puentes, presas y embarcaciones). Complementariamente, en 1994 se creó un comité de enlace, el Comité de Trabajo para la Planeación del Transporte/US-Mexico Joint Working Committee on Transportation Planning, que reúne a expertos con el fin de elaborar recomendaciones. Se trata, sin embargo, de mecanismos consultivos, sin autoridad ni poder de decisión. Por otra parte, los actores locales también participan en estos esquemas, aunque no forman parte de forma permanente. Así, por ejemplo, en la reunión regional Este de 2020, celebrada en Pharr, Texas, participaron los Gobiernos de Matamoros, Reynosa y Miguel Alemán, del lado de Tamaulipas, y de Pharr, McAllen, Mission y Laredo, de Texas. De hecho, los actores locales, las más de las veces articulados en pares de ciudades gemelas, han tenido un papel clave en la reivindicación de nuevos puentes y en la mejora de los existentes. Sirva de ilustración el puente Los Tomates, uno de los cinco entre Matamoros y

Brownsville: operativo desde 2004, los Gobiernos y las élites locales lo reclamaban desde los años setenta para descongestionar los centros urbanos y redirigir el tráfico comercial (camiones) hacia la periferia, así como para incentivar el desarrollo urbanístico e industrial en aquella zona. En síntesis, mediante la cooperación la movilidad segura se convierte en un bien común transfronterizo (aunque solo para los flujos y objetos móviles legales).

Conclusiones

Desde una lectura poshumanista, en este capítulo se ha querido mostrar, mediante el caso del río Bravo/Grande en su cuenca baja, que la cooperación transfronteriza o su proceso opuesto, la apropiación, no son procesos que dependan en exclusiva de la agencia humana, ni que el objeto de cooperación y apropiación sea simplemente pasivo. Por el contrario, se ha argumentado que la cooperación y la apropiación son procesos más-que-humanos, en los que los actantes humanos y no humanos se ensamblan, de forma que ambos se condicionan y transforman mutuamente. En el seno de este ensamblaje emerge una agencia política no humana, es decir, la capacidad de unos actantes no humanos, como el terreno en general o cualquier particularidad espaciotemporal como el río Bravo/Grande, para causar efectos materiales, simbólicos y emocionales en los actores humanos (en sus cuerpos, objetos, espacios, etc.) y hacerles actuar. Así, aunque el río no tenga intencionalidad ni reflexividad (a diferencia de los actores humanos), sus acciones afectan al campo político humano, al facilitar y contribuir a la constitución de poder y a sus proyectos y conflictos territoriales o al impedirlos y desafiarlos, ante lo cual aquellos lo aprovechan o lo contrarrestan.

Como muestran los resultados, la acción del río en el ámbito de la cooperación transfronteriza es tanto material como simbólica o, mejor dicho, híbrida (a la vez material y simbólica, de forma interrelacionada). En primer lugar, materialmente, las acciones geobiofísicas, como el flujo de agua (el caudal, la velocidad), su energía constructiva y destructiva (la acumulación de sedimentos, la erosión) y los eventos hidrometeorológicos (lluvias torrenciales, huracanes,

sequía), entre otros, afectan directamente a las acciones humanas, dada la vulnerabilidad del cuerpo humano y de la de sus objetos (edificios, explotaciones agrícolas y ganaderas, ciudades, el territorio nacional, etc.), pero que a su vez los actores humanos contrarrestan mediante la cooperación y la apropiación. En el caso específico de la cooperación, se ha visto que ante la vulnerabilidad a la sed (de personas, cultivos y ganado), a las inundaciones y a ser arrastrado por la corriente y a morir ahogado, los actores de ambos lados del río-frontera cooperan para la prevención de inundaciones, para el aprovechamiento del agua y en la construcción y operación de puentes, de forma que se convierten en bienes comunes transfronterizos. Sin embargo, puede suceder también lo contrario: en lugar de contrarrestar esas acciones no humanas, los actores humanos también pueden apropiárselas para aprovecharlas, como en el caso de la obstaculización de la movilidad como forma de detener la migración irregular. En segundo lugar, en cuanto a la acción simbólica, el río es constituido y representado socialmente como un conjunto, no de procesos geobiofísicos abstractos, sino de características materiales beneficiosas para las actividades humanas, y como símbolo de articulación regional y de identidad de ambos lados del río-frontera. Esta dimensión simbólica adquiere a la vez capacidad para movilizar a las poblaciones locales en varias acciones, entre ellas la cooperación transfronteriza, como pone de manifiesto la promesa que se hacen los alcaldes durante las Ceremonias del Abrazo.

Por último, los resultados confirman que la agencia política del río Bravo/Grande no se debe al río o al terreno en sí mismos, por unas supuestas características esenciales propias y exclusivas. El río, junto con otros actantes humanos y no humanos, forma un ensamblaje híbrido más-que-humano dentro del cual se distribuye la agencia. En este sentido, su agencia política en los procesos de frontera emerge, en primera instancia, por cuanto que los actores humanos lo fronterizaron: México y Estados Unidos convirtieron su línea media en un límite fronterizo y regulan y filtran la movilidad entre un lado y otro. En segundo lugar, por cuanto que el río no es un objeto espacial estático –como a menudo lo representan los humanos en la cartografía– ni inmutable, sino que llega a ser lo que es en función de una agregación de procesos geobiofísicos y sociotécnicos

dinámicos. Por ello mismo, tampoco no es un objeto terminado, sino un ensamblaje en continua transformación y configuración, al cual las poblaciones locales y los Estados han ido agregando, en este caso a través de la cooperación transfronteriza, asignaciones de agua, presas internacionales, bordos de protección, puentes internacionales, festivales y protestas; a la vez que el río va transformando a los actores humanos, sus emociones, actividades y espacios. Como dijo Heráclito, o al menos uno de sus traductores, «no es posible bañarse dos veces en el mismo río» (cit. en Badui de Zogbi, 1999: 24), en tanto que no es el mismo río ni la misma persona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Ismael y Mitchell MATHIS (2005): «Agua y desarrollo económico en la región binacional del bajo río Grande/Bravo, Estados Unidos-México», en Alfonso Andrés Cortez, Scott Whiteford y Manuel Chávez (coords.): *Seguridad, Agua y Desarrollo: El Futuro de la Frontera México-Estados Unidos*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte / Michigan State University, pp. 99-124.
- ALVAREZ, C. J. (2019): *Border Land, Border Water: A History of the Construction on the US-Mexico Divide*, Austin, University of Texas Press.
- ANAND, Nikhil (2017): *Hydraulic city: Water and the infrastructures of citizenship in Mumbai*, Durham, NC, Duke University Press.
- ARREOLA, Daniel D. (2013): *Postcards from the Río Bravo Border. Picturing the Place, Placing the Picture, 1900s-1950s*, Austin, University of Texas Press.
- BADUI DE ZOGBI, María Banura (1999): «Ríos de agua y tiempo», *Revista de Literaturas Modernas* 29, pp. 23-34, en línea: <<https://bdigital.uncu.edu.ar/1980>>.

- BDAN (BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE) (2015): *Análisis de los proyectos de puertos de entrada internacionales en la frontera México-Estados Unidos*, San Antonio, Texas, Banco de Desarrollo de América del Norte, en línea: <<http://www.nadbank.org/pdfs/publications/NADBANK%20Cruces%20Espa%C3%B1ol%20Sept%2010%2015.pdf>>.
- BENNETT, Jane (2005): «The Agency of Assemblages and the North American Blackout», *Public Culture* 17(3), pp. 445-466, en línea: <<https://doi.org/10.1215/08992363-17-3-445>>.
- BENNETT, Vivienne y Lawrence A. HERZOG (2000): «U.S.–Mexico Borderland Water Conflicts and Institutional Change: A Commentary», *Natural Resources Journal* 40(4), pp. 973-988.
- BERGMANN, Nicolas T.; Jamie MCEVOY; Elizabeth A. SHANAHAN; Eric D. RAILE; Ann Marie REINHOLD; Geoffrey C. POOLE y Clemente IZURIETA (2020): «Thinking Through Levees: How Political Agency Extends Beyond the Human Mind», *Annals of the American Association of Geographers* 110(3), pp. 827-846, en línea: <<https://doi.org/10.1080/24694452.2019.1655387>>.
- BOYCE, Geoffrey A. (2016): «The rugged border: Surveillance, policing and the dynamic materiality of the US/Mexico frontier», *Environment and Planning D: Society and Space* 34(2), pp. 245-262, en línea: <<https://doi.org/10.1177/0263775815611423>>.
- BUSTAMANTE, Joaquín (1999): *La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos: sus orígenes y su actuación hasta 1996*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- BUSTILLOS, Sandra (2004): «El agua en la frontera México-Estados Unidos», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 5(11), pp. 104-119.
- CASTRO, José Luis; Alfonso Andrés CORTEZ y Vicente SÁNCHEZ (coords.) (2021): *Visiones contemporáneas de la cooperación y la gestión del agua en la frontera México-Estados Unidos*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- CILA (COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS) (1970): *Acta 238 de la CILA-IBWC. Mejoramiento de las obras internacionales para el control de avenidas del bajo río Bravo*, en línea: <<http://www.cila.gob.mx/actas/238.pdf>>.

- EDGEWORTH, Matt y Jeff BENJAMIN (2018): «What Is a River? The Chicago River as Hyperobject», en Jason M. Kelly, Philip V. Scarpino, Helen Berry, James Syvitski y Michel Meybeck (eds.): *Rivers of the Anthropocene*, Oakland, CA, University of California Press, pp. 162-175.
- GROZIER, R. U. (dir.) (1968): *Floods from Hurricane Beulah in South Texas and Northeastern Mexico, September-October 1967*, Austin, Texas Water Development Board.
- HÄKLI, Jouni (2009): «Boundaries of Trust: Building a Transnational Space in Haparanda–Tornio», en Jouni Häkli y Claudio Minca (eds.): *Social Capital and Urban Networks of Trust*, Farnham, Reino Unido, Ashgate, pp. 205-232.
- HERRERA, Octavio (2018): *Matamoros. Historia de una ciudad Heroica, Leal e Invicta en la Frontera y el Noreste de México*, Matamoros / Saltillo, Ayuntamiento de Matamoros / Quintanilla Ediciones.
- HORGAN, Paul (1984 [1951]): *Great River. The Rio Grande in North American History*, Middletown, CT, Wesleyan University Press, 4.^a ed.
- LUSSAULT, Michel (2015): *El hombre espacial. La construcción social del espacio humano*, Buenos Aires, Amorrortu.
- MALLER, Cecily (2018): *Healthy Urban Environments. More-than-Human Theories*, Nueva York, Routledge.
- MEEHAN, Katie M. (2014): «Tool-power: Water infrastructure as wellsprings of state power», *Geoforum* 57, pp. 215-224, en línea: <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.08.005>>.
- MEEHAN, Katie M., Ian Graham Ronald SHAW y Sallie A. MARSTON (2013): «Political geographies of the object», *Political Geography* 33, pp. 1-10, en línea: <<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2012.11.002>>.
- MUMME, Steve y Nicolás PINEDA (2005): «Administración del agua en la frontera México-Estados Unidos: retos de mandato para las instituciones binacionales», en Alfonso Andrés Cortez, Scott Whiteford y Manuel Chávez (coords.): *Seguridad, Agua y Desarrollo: El Futuro de la Frontera México-Estados Unidos*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte / Michigan State University, pp. 151-182.

- OLIVERAS, Xavier; Antoni DURÀ y Markus PERKMANN (2010): «Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)», *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 56(1), pp. 21-39.
- PANELLI, Ruth (2010): «More-than-human social geographies: posthuman and other possibilities», *Progress in Human Geography* 34(1), pp. 79-87, en línea: <<https://doi.org/10.1177/0309132509105007>>.
- PEÑA, Sergio y Frédéric DURAND (2020): «Mobility planning in cross-border metropolitan regions: the European and North American experiences», *Territory, Politics, Governance*, en línea: <<https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1769716>>.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (1972): «Decreto por el que se aprueba el Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y mantener a los ríos Bravo y Colorado como frontera internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, hecho en la Ciudad de México el 23 de noviembre de 1970», *Diario Oficial de la Federación* [Ciudad de México] CCCX(12), 15 de enero.
- STAR, Susan Leigh (2002): «Infrastructure and ethnographic practice: Working on the fringes», *Scandinavian Journal of Information Systems* 14(2), pp. 107-121.
- SUNDBERG, Juanita (2011): «Diabolic Caminos in the Desert and Cat Fights on the Rio: A Posthumanist Political Ecology of Boundary Enforcement in the United States-Mexico Borderlands», *Annals of the Association of American Geographers* 101(2), pp. 318-336, en línea: <<https://doi.org/10.1080/00045608.2010.538323>>.
- TXDOT (TEXAS DEPARTMENT OF TRANSPORTATION) (2015): *Texas-Mexico International Bridges and Border Crossings. Existing and Proposed*, Austin, Texas Department of Transportation.
- THE MONITOR (2017): «Remembering Beulah», *The Monitor* [McAllen], 11 de septiembre, en línea: <<https://www.themonitor.com/remembering-beulah/>>.
- TSING, Anna (2013): «More-than-Human Sociality: A Call for Critical Description», en Kirsten Hastrup (ed.): *Anthropology and Nature*, Nueva York, Routledge, pp. 27-42.

WHATMORE, Sarah (2002): *Hybrid Geographies: Natures, Cultures, Spaces*, Londres, SAGE.

WILDER, Margaret O.; Robert G. VARADY; Andrea K. GERLAK; Stephen P. MUMME; Karl W. FLESSA; Adriana A. ZUNIGA-TERAN; Christopher A. SCOTT; Nicolás PINEDA y Sharon B. MEGDAL (2020): «Hydrodiplomacy and adaptive governance at the U.S.-Mexico border: 75 years of tradition and innovation in transboundary water management», *Environmental Science & Policy* (112), pp. 189-202, en línea: <<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.05.013>>.

8 Los límites de la cooperación transfronteriza en Centroamérica

El caso de la frontera Costa Rica-Nicaragua

Tania Rodríguez Echavarría

*«¡No hay problemas de fronteras,
se trata de problemas de naciones!»
J. Ancel (1938)*

Introducción

Las relaciones diplomáticas entre Costa Rica y Nicaragua han estado marcadas por una gran variedad de conflictos. Desde sus independencias, estos dos países, han pasado tanto por periodos de conflicto como por breves periodos de cooperación (Medina y Rodríguez Echavarría, 2013).

Esta frontera de 309 km de largo se caracteriza por ser profundamente permeable e interdependiente (Giro, 1989). Esto se debe a que por mucho tiempo esta región fronteriza estuvo aislada de los centros nacionales de ambos países, lo que generó una dinámica propia marcada por intercambios comerciales y movimientos constantes de personas, desarrollando así lo que muchos autores denominan «vecindades transfronterizas» (Matul, 2007; Rodríguez, 2009), es decir, comunidades integradas, marcadas por estos intercambios y articuladas además por lazos familiares.

También, en este territorio, se encuentra una naturaleza compartida de importancia geopolítica, como lo es la cuenca transfronteriza del río San Juan (principal reservorio de agua dulce del Istmo),

importantes humedales transfronterizos (Caño Negro, Medio Queso y Tortuguero, entre otros) y áreas protegidas en posición de frontera como la Reserva Indio Maíz (Cubero Acevedo y Soto Acosta, 2010). La cercanía cultural y la riqueza natural dieron lugar a una gran cantidad de proyectos de cooperación transfronteriza en materia ambiental que este capítulo tratará de recuperar.

Las relaciones de cooperación transfronteriza, si bien fueron muy comunes, sobre todo alrededor del desarrollo y la conservación de esta región fronteriza, se han visto afectadas recientemente por una serie de conflictos fronterizos y por la crisis política en Nicaragua. Se tratará de demostrar que estos eventos cambiaron las dinámicas locales y generaron nuevas formas de cooperación alrededor de los derechos humanos de las y los desplazados políticos.

La pandemia por la COVID-19 también ha afectado profundamente a esta frontera; por un lado, implicó un cierre fronterizo indefinido y, por otro, expuso la porosidad de esta frontera y los importantes flujos de trabajadores regulares e irregulares que la cruzaban cotidianamente para trabajar en la producción de piña en el lado costarricense. Asimismo, la pandemia puso en evidencia la situación de explotación y hacinamiento de los trabajadores piñeros, al identificar las plantaciones como uno de los focos de contagio más importantes.

El presente capítulo buscará analizar las dinámicas de cooperación transfronteriza y de conflicto que se han venido desarrollando en esta región fronteriza. Trataremos de mostrar cómo la pandemia generada por la COVID-19 ha puesto en evidencia las lógicas de despojo que se han venido implementando en esta región fronteriza y cómo esto nos ha invitado a repensar no solo esta región fronteriza, sino también el modelo de desarrollo que ha imperado en este territorio de frontera.

Este capítulo recupera un trabajo de investigación sobre esta frontera que se ha venido desarrollando desde 2010, inicialmente en el marco de una tesis doctoral. No obstante, desde el 2015 se ha estudiado esta frontera mediante varios proyectos de investigación que, desde el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, se han interesado en desentrañar las dinámicas de cooperación y de conflicto alrededor de la conservación de la naturaleza, así como la expansión del extractivismo agrícola en regiones fronterizas. Esto ha permitido realizar una gran

cantidad de entrevistas en profundidad (alrededor de 80) a una gran diversidad de actores (campesinos, productores, funcionarios públicos, activistas, representantes de organizaciones no gubernamentales y de agencias de cooperación, entre otros) y de académicos (investigadores en el tema de fronteras, migración, derechos humanos y monocultivos, entre otros).

1. La frontera entre Costa Rica y Nicaragua, una región fronteriza compleja y marcada por conflictos binacionales

1.1 Un trazado fronterizo determinado por conflictos territoriales y de posición

Después de la independencia centroamericana, la frontera entre Costa Rica y Nicaragua fue el escenario de las primeras disputas fronterizas del istmo. Desde ese momento, el proceso de demarcación de esta frontera ha sido objeto de múltiples conflictos interestatales y de arbitrajes externos (Rodríguez Echavarría, 2014: 127). Ricardo Jiménez, presidente de Costa Rica a principios del siglo XX, afirmaba en uno de sus discursos: «En Costa Rica hay tres estaciones: la estación seca, la estación lluviosa y la estación de conflicto con Nicaragua». Esta frase ilustra la facilidad y la familiaridad con las que se perciben los conflictos entre estos dos países, ya que son antiguos y, sobre todo, recurrentes.

La horogénesis¹ de esta frontera estuvo marcada por dos eventos clave que han determinado las relaciones entre estos dos Estados: el primero fue la anexión del Partido de Nicoya a Costa Rica, en 1824, y el segundo fue el proyecto de la construcción del canal interoceánico sobre el río San Juan, a partir de 1870 (Medina y Rodríguez Echavarría, 2013).

La anexión del Partido de Nicoya fue una «disputa territorial», en términos de Víctor Prescott, ya que este conflicto tiene su origen

1. Término utilizado por Michel Foucher (1991) para referirse a los procesos de conformación de una frontera.

en la competencia entre Costa Rica y Nicaragua por la posesión del Partido de Nicoya. Las disputas territoriales se dan cuando un Estado reclama un terreno adyacente, situado al otro lado de la frontera, porque considera que ese trozo de tierra tiene para sí una importancia histórica, cultural o estratégica (Prescott, 2001).

Si bien la provincia colonial del Partido de Nicoya, de 10.000 km², tuvo una vinculación fluctuante con Costa Rica y Nicaragua a lo largo de los tres siglos anteriores, en el momento de la caída del Imperio mexicano en 1833 esta entidad era políticamente independiente (Medina-Nicolas, 2004: 70). Las autoridades del partido decidieron, el 25 de julio de 1824, adherirse a Costa Rica (Paniagua Rodríguez y Soto Acosta, 2010: 55), sustentando su decisión en que el sistema político costarricense prometía ser más estable y pacífico frente al de conflicto interno que vivía Nicaragua (Medina-Nicolas, 2004: 72). Este evento sigue siendo considerado por el presidente actual de Nicaragua, Daniel Ortega (desde 2007), como una apropiación territorial por parte de Costa Rica. En declaraciones dadas a la prensa en septiembre de 2013, Ortega afirmaba:

Costa Rica no ganó ese territorio (Nicoya) en una Corte Internacional de Justicia. Fue por la fuerza de las armas y por eso Nicaragua está en pleno derecho de recurrir, si así lo considera, a la Corte para que se revise en qué condiciones es que pasó ese territorio a manos costarricenses. Fue por una ocupación militar, sí (*La Nación*, 2013).

Por otro lado, el río San Juan, localizado en posición de frontera, fue rápidamente considerado por las potencias europeas (Inglaterra y Francia) y Estados Unidos como un río de importancia geopolítica, especialmente por sus características geográficas, que lo convertían en una potencial ruta interoceánica. Esto suscitó una serie de conflictos de posición, es decir, disputas que se dan por la falta de precisión en la definición de los límites por diferentes interpretaciones de los tratados y acuerdos que definen la frontera (Prescott, 2001). La imposibilidad de llegar a un acuerdo motivó el arbitraje del Gobierno de Estados Unidos que, a través del «laudo Cleveland», validó el tratado fronterizo Cañas-Jerez. Este establece que el trazado

fronterizo se definirá sobre el margen derecho del río, dejando las aguas del lado nicaragüense para facilitar la construcción del canal y garantizando la libre navegación de Costa Rica para fines comerciales, mas no militares. Además, definió que Estados Unidos tendría el control exclusivo de este canal.

Si bien durante la segunda mitad del siglo XIX el proceso de definición de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua estuvo marcado por conflictos, también existieron intentos de cooperación de forma muy coyuntural, como la participación de Costa Rica en la lucha contra la invasión filibustera a Nicaragua en 1856.

1.2 *Conflictos recientes: disputas globales y nacionales que se vuelven locales*

Durante los últimos treinta años, el conflicto entre ambos países se volvió complejo y multidimensional (Medina y Rodríguez Echavarría, 2013; Rodríguez Echavarría, 2014). Siguiendo la tipología de Prescott (2001), se mantienen los conflictos de posición (los debates sobre los derechos de navegación) y los territoriales (la posesión de la isla Calero), y se agregan conflictos funcionales (la dimensión migratoria) y de recursos (diferencias en cuanto a la gestión de los recursos naturales transfronterizos).

Durante el periodo 1977-1980, la frontera entre Costa Rica y Nicaragua se vio profundamente afectada por la Guerra Fría y el conflicto armado interno entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional y la dictadura de Anastasio Somoza, y posteriormente por los grupos contrarrevolucionarios apoyados por Estados Unidos, que utilizó los territorios costarricenses y hondureños como escenario de operaciones militares con el consentimiento de ambos Gobiernos (Morales Gamboa, 2010: 208). Durante este periodo, las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua se volvieron hostiles y se creó un clima de inseguridad en la frontera que afectó al comercio y a la movilidad de las personas. El Gobierno nicaragüense presentó varias denuncias contra Costa Rica, Honduras y Estados Unidos.

Durante la década de los noventa, el proceso de paz condujo a un periodo de calma en las relaciones. Sin embargo, a pesar de la

transición a la democracia, Nicaragua siguió experimentando una importante crisis política y social, marcada por el aumento de la pobreza y el estancamiento de su economía. En este contexto, en 1998, el municipio de Cárdenas, un municipio fronterizo nicaragüense situado en el departamento de Rivas, denunciando el abandono del Gobierno central, solicitó su anexión a Costa Rica. Nicaragua vuelve a denunciar a Costa Rica, acusándola de querer aplicar una política expansionista (Rodríguez Echavarría, 2014).

En este contexto, la cuestión de los derechos de navegación en el río San Juan reaparece cada vez que surgen tensiones entre Costa Rica y Nicaragua. El investigador Alberto Cortés sostiene, a la luz de los problemas internos de Nicaragua, que el conflicto fronterizo y la soberanía nicaragüense sobre este río son utilizados recurrentemente tanto por Nicaragua como por Costa Rica para desviar la atención de los verdaderos problemas internos, ya que el discurso nacionalista ha demostrado una fuerte capacidad movilizadora a la hora de llamar a la unidad nacional frente al enemigo externo (Cortés, 2011: 168).

Sin embargo, en el imaginario de los dos países y a raíz de los numerosos conflictos relacionados con la navegación del río y los proyectos de construcción de un canal interoceánico, el río tiene una presencia dominante en las representaciones de la frontera. Para Nicaragua, el río tiene un papel central en la construcción de la identidad nacional, ya que ha sido un motor económico para la ciudad de Granada y para Nicaragua en general. También representa la «promesa» del desarrollo y el sueño de un futuro mejor mediante el proyecto de la construcción de canal (Cortés, 2011: 175; Giro, 1989: 18). Por el contrario, para Costa Rica, este río no tiene la misma centralidad; en el imaginario costarricense, esta frontera es percibida más bien de forma negativa, se percibe más como una zona «peligrosa» y «poco interesante» para el resto del país, una fuente de conflictos y de migración irregular (Cortés, 2011: 188).

En este contexto, Nicaragua comenzó entonces a aplicar el tratado fronterizo de forma muy restrictiva y prohibió a la policía costarricense navegar el río. La calma se restableció temporalmente en 2002, en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos, conocido como CAFTA, y se estableció una tregua de tres años entre estos dos Estados.

En 2005 se reactivaron los conflictos por la navegación del río San Juan, y Costa Rica presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ), acusando a Nicaragua de violar el tratado fronterizo. Costa Rica también denunció el dragado ilegal del río.

A partir de 2005 se observa una agudización del conflicto entre Costa Rica y Nicaragua, y los conflictos diplomáticos empiezan a tener impactos más importantes a nivel local. El conflicto suscitado por el dragado a la isla costarricense Calero en octubre de 2010 por el ejército nicaragüense, así como una petición presentada ante la CIJ en 2010 por Costa Rica y otra en 2011 por Nicaragua, son elementos que demuestran el agravamiento de las tensiones entre ambos países. Sin embargo, estos nuevos conflictos marcan una cierta ruptura con los anteriores porque, en primer lugar, hacen uso del discurso de la conservación de la cuenca del río San Juan como justificación de las denuncias y porque, en segundo lugar, sobrepasaron el plano diplomático, lo que provocó la militarización y la movilización del ejército nicaragüense y de la Guardia Civil costarricense y la reactivación de las fuerzas aéreas costarricenses. Además, los dos Gobiernos hicieron uso de un discurso bélico y en el caso del Gobierno de Costa Rica se hizo referencia a este evento como una invasión militar (Aguilar Ramírez, 2013).

Si bien esta disputa fue principalmente posicional, porque tiene su origen en la falta de precisión en la delimitación de la frontera, es también territorial porque ambos Estados reclaman la soberanía sobre la isla Calero (Prescott, 2001). Asimismo, es un conflicto por recursos, ya que ambos se reclaman mutuamente la contaminación de la cuenca transfronteriza. Los argumentos «ecologistas» por parte de ambos Estados buscan enmascarar tanto el carácter fronterizo de la disputa como los verdaderos problemas ambientales de esta región fronteriza, que tienen más que ver con la expansión sin control del cultivo de piña.

La respuesta costarricense a este conflicto fue la construcción de una carretera en el margen derecho del río San Juan. Según el ministro de Seguridad costarricense en ese momento, José María Tijerino, esta carretera era necesaria por motivos de seguridad y para facilitar los desplazamientos de la policía costarricense, que ya no está autorizada a navegar por el río. Este proyecto fue declarado

de interés nacional por la entonces presidenta de Costa Rica Laura Chinchilla. En marzo de 2011, Costa Rica inició la construcción de esta carretera fronteriza denominada «Ruta 1856, Juan Rafael Mora Porras», comúnmente conocida como la «Trocha», haciendo así referencia a la guerra contra la amenaza filibustera. Cabe señalar que este tipo de carreteras fronterizas son comunes en fronteras muy conflictivas, como la frontera entre Israel y Palestina o la que comparten México y EE. UU. (Boeglin-Naumovic, 2013).

Durante los siglos XIX y XX, los numerosos conflictos fronterizos y diplomáticos tuvieron su origen por diferendos entre los Estados centrales y el impacto de estos conflictos a nivel local siempre fue muy reducido. En las comunidades fronterizas, por su cercanía cultural y familiar, lo que ha imperado son las relaciones de vecindad y los intercambios comerciales, siempre muy dinámicos y pacíficos.

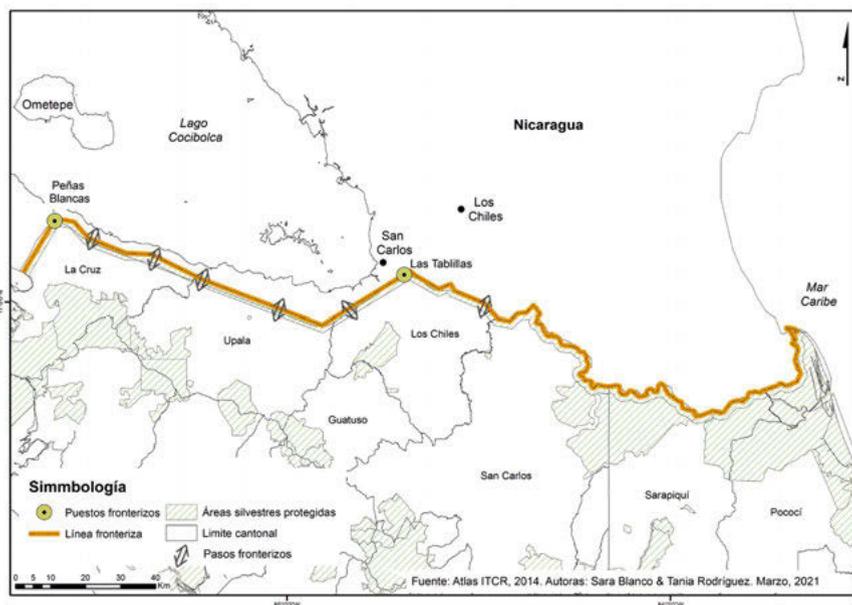
Sin embargo, se pudo observar que los conflictos relacionados con el dragado del río, las disputas por la soberanía sobre la isla Calero y la construcción de «la Trocha» han impactado en la dinámica local. Leonel Ubaü, de la ONG local FUNDEVERDE, localizada en San Carlos de Nicaragua, durante una entrevista en 2012 (Comunicación personal de marzo de 2012) afirmó que después de estos conflictos los Gobiernos centrales habían dado la orden a los Gobiernos locales de no continuar con los proyectos de cooperación. Añadió que las reuniones entre alcaldes, tan habituales en el pasado, fueron canceladas y se prohibió cualquier comunicación. Muchos de los proyectos transfronterizos financiados por la cooperación internacional también se vieron truncados, muchos años antes de la llegada de la pandemia por la COVID-19. Así como los festivales transfronterizos que se realizaban en estos municipios.

2. Vecindades transfronterizas, cooperación binacional y transfronteriza

2.1 Una frontera interconectada social, cultural y naturalmente

Con el fin de entender la particularidad de esta frontera, es necesario precisar que a pesar de los conflictos, a escala local, esta frontera

se ha caracterizado por ser una unidad natural y cultural más o menos integrada (Morales Gamboa, 2010). Por un lado, la frontera alberga la cuenca del río San Juan, que con 42.000 km² es la segunda más grande de Centroamérica (Granados y Jiménez, 2002: 13) y constituye una única unidad hidroecológica, dividida únicamente por la línea fronteriza (Granados y Jiménez, 2002: 15). Además, alberga importantes humedales transfronterizos (los Humedales de Medio Queso en Nicaragua y Caño Negro en Costa Rica) y áreas protegidas que representan 385.000 ha para Nicaragua y 169.813 ha para Costa Rica (Rodríguez Echavarría, 2014). El mapa 8.1 nos muestra esas áreas protegidas fronterizas del lado costarricense y los pasos formales e informales que existen a lo largo de esta frontera.



Mapa 8.1. Frontera Costa Rica-Nicaragua: áreas protegidas fronterizas y pasos fronterizos.

Fuente: Sara Blanco y Tania Rodríguez.

Por otro lado, a pesar de las numerosas tensiones diplomáticas desde hace más de dos siglos, la región norte de Costa Rica (Upala, Los Chiles y Guatuso) y el departamento de Río San Juan en Nicaragua (Cárdenas, San Carlos y El Castillo, en particular) muestran una

importante continuidad cultural, y algunos autores como Pascal Girot describen este vínculo como casi «umbilical» (Girot, 1989: 17).

Sin embargo, esta integración no ha sido formal ni fruto de la voluntad de los Estados, sino que es la consecuencia del aislamiento y la marginación a la que ha estado sometida esta región fronteriza. Lo que ha generado una importante proximidad cultural e interdependencia económica. De esta forma, esta región está articulada funcionalmente y la porosidad del límite fronterizo ha facilitado el desplazamiento de sus pobladores, lo que ha permitido la construcción de una identidad fronteriza. Esto se debe a que comparten características étnicas, el idioma, la cultura campesina, fuertes vínculos comerciales, una historia local y fuertes lazos de parentesco (Mojica-Mendieta, 2010: 76; Morales Gamboa, 2010: 208). Por ejemplo, en la actualidad las poblaciones residentes de los municipios de Cárdenas y San Carlos en Nicaragua hacen uso de los centros de salud y asisten a las escuelas del lado costarricense.

2.2 Frágiles intentos de cooperación binacional

Con el fin de entender la complejidad de los procesos de cooperación, conviene diferenciar la cooperación binacional de carácter institucional, y a menudo diplomático, de la cooperación transfronteriza local, liderada por actores de la sociedad civil, que puede ser formal o informal y tiene impactos ciertamente más localizados, pero también muchas veces más eficaces (Rodríguez Echavarría, 2014).

La cooperación «abarca una increíble diversidad de prácticas sociales territoriales» (Fall, 2009: 64) y surge generalmente de la necesidad de buscar el interés común a través de una o varias acciones colectivas. En este sentido, el aspecto colectivo es fundamental en la cooperación, porque no hay cooperación «sin el paso de lo individual a lo colectivo» (Bussi, 2010: 16). La dimensión territorial es esencial, en palabras de Bussi: «el territorio aparece entonces como una dimensión esencial del interés colectivo (...), y por lo tanto como un componente indispensable para el surgimiento de la cooperación» (ibíd.: 13). Por eso no podemos dissociar cooperación del territorio, ya que es el territorio el que le da sentido y localiza la cooperación. Es por esto por lo que hablar de cooperación en

territorios fronterizos implica tomar en cuenta las particularidades de estas regiones (su situación de periferia, su identidad, las problemáticas compartidas, su porosidad, etc.).

Los estudios sobre fronteras coinciden en que las regiones fronterizas son espacios «catalizadores de malentendidos, conflictos, preconceptos y prevaricación» (Picouet y Renard, 2007: 21), y, al mismo tiempo, pueden convertirse en espacios de proximidad, de paso y de continuidad cultural y natural, lo que puede facilitar la cooperación, aun a pesar de la fragmentación política. Las fronteras son así espacios privilegiados en los que coinciden simultáneamente dinámicas de cooperación y de conflicto.

El papel cambiante de las fronteras y los Estados ha dado lugar a la aparición de diferentes formas de relación y de cooperación entre estos y los actores locales. Las formas de cooperación interregional y transfronteriza son diversas (Lecoquierre, 2009: 84). Existen tipos formales de cooperación internacional o binacional, es decir, aquellas que se formalizan mediante tratados y acuerdos internacionales y que se establecen en torno a los Estados e instituciones públicas. La cooperación formal en materia de fronteras, aun cuando permite la participación de actores de la sociedad civil, se organiza verticalmente, de arriba abajo, y se sustenta generalmente en acuerdos de cooperación bilaterales, acuerdos de libre comercio y acuerdos de cooperación específicos, entre otros. Este tipo de cooperación coexiste con otras formas de cooperación que son informales, es decir, que no son llevadas a cabo por Estados nacionales u organizaciones intergubernamentales.

A pesar del clima diplomático generalmente tenso entre Costa Rica y Nicaragua, un análisis detallado de los documentos oficiales muestra que, en los periodos de calma en las relaciones diplomáticas, estos dos países han tenido numerosos intentos de cooperación binacional, cuyo principal objetivo fue el desarrollo de la región fronteriza.

A partir de la década de los noventa, pudimos identificar dos periodos de cooperación. El primero va de 1991 a 1998, que corresponde al proceso de transición democrática en Nicaragua y coincide también con impulsos regionales para la integración y conservación de la naturaleza transfronteriza. Durante este periodo se firmó, el

31 de enero de 1991, un acuerdo de cooperación entre los Gobiernos de Nicaragua y Costa Rica en temas de seguridad, fronteras y migración, medio ambiente, salud, finanzas públicas, economía, comercio, educación, cultura y turismo. Uno de los principales resultados de este acuerdo fue la formación de la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua (Matul, 2007: 104).

El segundo periodo de cooperación, de 2002 a 2007, coincide más bien con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, lo que llevó a una flexibilización temporal de las relaciones diplomáticas entre estos dos países. El principal resultado de este periodo fue el Programa de Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Nicaragua 2007-2010, cuyo principal objetivo era promover la creación de oportunidades productivas, económicas, sociales e institucionales para las zonas fronterizas entre Nicaragua y Costa Rica (MRECIC, MIDEPLAN e IFAM, 2007: 5). En el marco de este programa se generaron alrededor de 28 proyectos de desarrollo en una gran variedad de temas que nunca se lograron ejecutar, ya que el proceso de cooperación se vio truncado a partir de 2005 por la reactivación de las tensiones entre ambos países. Empezó así un periodo de ocho años (2005-2012) marcado por conflictos y denuncias internacionales ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

2.3 La cooperación transfronteriza formal e informal

Las investigaciones sobre la cooperación transfronteriza subrayan la necesidad de superar la idea de que la cooperación anula las fronteras. Ya que sin la frontera no existiría una discontinuidad que permitiera la aparición de un «otro» diferente con el que se debe cooperar (Fall, 2009: 72). La frontera da sentido a la cooperación, como afirma Fourny: «lo transfronterizo no se presenta como una forma espacial sino una dinámica que busca reparar los efectos-frontera arraigados» (2005: 103). La cooperación transfronteriza se apoya en las características específicas del espacio transfronterizo, como la continuidad y la unidad cultural, así como el contexto natural compartido.

La cooperación transfronteriza puede ser institucionalizada o informal. Como afirman Picouet y Renard:

A la gestión territorial vertical, jerárquica, administrativa y centrípeta se articula, a veces por oposición, (...) una gestión más reticulada que se desarrolla, especialmente a lo largo de las fronteras, apoyándose en redes de actores transgresores, espontáneos resultantes de la tradición social, cultural y étnica anterior al establecimiento de las fronteras estatales o, por el contrario, impulsados por las políticas de integración transfronteriza (2007: 43).

A partir del estudio de las interacciones de cooperación transfronteriza se pueden identificar dos tipos de cooperación no estatal en esta frontera: 1) la cooperación transfronteriza institucionalizada y 2) la cooperación transfronteriza informal y espontánea.

El término «cooperación transfronteriza institucionalizada» se refiere a las formas de cooperación desarrolladas no por actores estatales, sino impulsadas por organizaciones como ONG, agencias de cooperación internacional o incluso asociaciones público-privadas. Estas formas de cooperación cuentan con un grado de formalidad, dado que están estructuradas y, muchas veces, institucionalizadas.

Por lo general, fueron diseñadas como parte de estrategias de intervención por equipos de expertos de organizaciones internacionales y muchas veces cuentan con presupuestos provenientes de la cooperación internacional. Introducen así agendas, conceptos y metodologías externas al territorio que intervienen. En esta región de frontera han estado presentes las agencias de cooperación española (AECID), japonesa (JICA), los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y ONG internacionales, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Por otro lado, la cooperación transfronteriza informal y espontánea es una forma de cooperación que se desarrolla a nivel local, cruzando y transgrediendo la frontera. No son acciones fomentadas o controladas por los Estados o por los organismos de cooperación, sino por la sociedad civil (ONG locales y asociaciones campesinas o

indígenas, entre otras). En este caso, los Estados no intervienen, «ya sea por falta de voluntad política o por falta de medios financieros para llevar a cabo controles eficaces» (Lecoquierre, 2009: 82). Por lo general, estas acciones carecen de marco legal y se desarrollan en fronteras porosas. Suelen corresponder a actividades informales que son legales (intercambios culturales y productivos, ferias de la salud, etc.) o ilegales (tránsito de migrantes irregulares, narcotráfico, contrabando y trata de personas). Muchas de estas actividades de cooperación informal corresponden a intercambios económicos y de servicios a pequeña escala (turismo, transporte). Estas iniciativas generan flujos de bienes, de personas y acciones de colaboración en ambos lados de la frontera que no están sujetos al control estatal.

En estas dinámicas, también conocidas como «funcionales» (Machado de Oliveira, 2009), podemos encontrar otras actividades que no implican acuerdos formales, como ferias culturales, pequeños mercados fronterizos e intercambios de jóvenes. Estas actividades, que Machado describe como visiblemente complementarias, se desarrollan gracias al carácter poroso y permisivo de la frontera (ibíd.: 25). Proyectos de cooperación transfronteriza a pequeña escala, a nivel local, acuerdos informales entre productores, especialmente para compartir prácticas agrícolas o para negociar junto con compradores nacionales e internacionales, entre otros, forman parte de esta dinámica funcional.

En este sentido, el proceso de cooperación transfronteriza puede proponer relaciones más horizontales en las que los Estados ya no son los únicos protagonistas. Numerosas iniciativas se crean espontáneamente en respuesta a intereses comunes o problemas compartidos. La cooperación transfronteriza implica la imbricación de diferentes escalas, mediante la articulación de lo local con lo regional y, a veces, incluso con lo global. Los programas, proyectos y actores que se movilizan en torno a este tipo de cooperación tienen un impacto local, nacional e incluso mundial. Por ejemplo, una organización ecologista, como fue la Fundación del Río en Nicaragua (o los propios Gobiernos locales), puede desarrollar proyectos de conservación financiados por una organización internacional como la UICN e implementarlos en colaboración con otras organizaciones locales costarricenses. La UICN, al participar en estos proyectos, aporta

también sus propios intereses y agendas, y al ser internacional puede ejecutar proyectos similares con otras organizaciones localizadas en otras partes del mundo. De esta forma, lo global y lo local estarían conectados a través de estos proyectos, por lo que es particularmente interesante observar cómo la cooperación transfronteriza implica la revitalización de lo local, en la que los actores locales interactúan en muchos casos directamente con lo global (Rodríguez Echavarría, 2018).

2.4 *Discretas experiencias de cooperación formal en materia ambiental*

Las primeras agencias de cooperación que se interesaron en el istmo y en las fronteras tras el proceso de paz fueron las agencias que implementaron acciones para hacerle frente a la grave situación de personas desplazadas debido a los conflictos armados de los años ochenta. Las regiones fronterizas se convirtieron en zonas de acogida de refugiados y de retorno de desplazados, lo que provocó importantes conflictos agrarios. Organismos internacionales y agencias de cooperación, como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Internacional de Desarrollo Danesa (DANIDA), la cooperación Alemana (GIZ), así como la Unión Europea, mostraron su interés en esta frontera y la definieron como un lugar prioritario para la cooperación (Giro y Granados, 1997: 295).

Posteriormente, durante los años 1990-2000, se pusieron en marcha iniciativas como el Sistema de Áreas Protegidas para la Paz (SIAPAZ) o el proyecto Pro-Cuenca, que intentaban establecer procesos de cooperación transfronteriza y binacional basados en la conservación del ambiente.

Más recientemente, durante la década de 2000, pudimos identificar la aparición de muchos proyectos con un enfoque transfronterizo. Como el Proyecto de Alianzas Solidarias para la Gestión Territorial Sostenible en Centroamérica (2004-2011) de la UICN, el cual creó una Comisión Transfronteriza que funcionó por varios años y que fue reconocida como un actor clave en esta región fronteriza. También existió el Proyecto integral para la gestión

sostenible del capital natural de la cuenca del río Frío 2008-2012, conocido como «Proyecto Río Frío» y financiado por la Agencia de Cooperación Española (AECID). De igual manera, se implementó el proyecto Comunidades Costeras y Cambio Climático, también conocido como el proyecto «Manos a la costa» de la Fundación para la Paz y la Democracia y el IMBIO, así como el denominado Proyecto Costa Rica de la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUCA), también financiado por la AECID, que buscaba mejorar la gestión de los municipios fronterizos. Cabe señalar que, en este periodo, la mayoría de los proyectos estaban centrados en la conservación de la naturaleza y la gestión de la cuenca transfronteriza del río San Juan.

Sin embargo, gradualmente y tras la aparición de una serie de conflictos binacionales ligados al dragado de la isla Calero y la carretera fronteriza 1856, la cooperación transfronteriza se ha vuelto cada vez más difícil de implementar. Los Gobiernos locales que anteriormente se reunían con regularidad recibieron la interdicción por parte de los Gobiernos centrales de reunirse o de emprender actividades de cooperación formal (Medina y Rodríguez Echavarría, 2013). Esto se debió a que el conflicto tuvo expresiones locales como la presencia militar del ejército nicaragüense y de la Guardia Civil costarricense en la frontera, lo que generó un proceso de securitización de la frontera sin precedentes que se ha extendido hasta la actualidad. Además, exacerbaron un espíritu nacionalista que generó muchas manifestaciones de racismo y xenofobia.

En los últimos años, los proyectos de cooperación transfronteriza en materia ambiental se han venido reduciendo, ya que los mismos organismos de cooperación han decidido dejar de invertir en un territorio. Antonio Ruiz, antiguo director de la Fundación del Río, durante una entrevista en 2012 (conversación personal, del 23 de agosto de 2012), afirmaba que desde 2010 la cooperación internacional se había alejado de esta región fronteriza porque las acciones de cooperación transfronteriza eran percibidas negativamente por las autoridades centrales. Este había sido el caso de la UICN, según Rocío Córdoba (conversación personal, de julio de 2012), antigua coordinadora de la Unidad de Medios de Vida y Cambio Climático; después del proyecto Alianzas, esta organización decidió alejarse de

esta región fronteriza por su alto nivel de conflictividad, que comprometía el buen funcionamiento de los proyectos.

A pesar de este clima de tensión, los actores locales mantuvieron actividades muy puntuales de cooperación alrededor de la salud de los pobladores, ya que este tema se convirtió en un punto de confluencia que no generaba las resistencias que provocaba la conservación del ambiente. Se realizaron una serie de Ferias de la Salud con la participación de médicos voluntarios y con la coordinación de la municipalidad de Upala y de ONG locales como el Centro de Derechos del Migrante (CENDEROS) para atender a las poblaciones fronterizas tanto costarricenses como las residentes en Cárdenas de Nicaragua. Estas ferias fueron acciones de cooperación transfronteriza que contaron con el financiamiento de la AECID, FUNDEMUCA y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Muchas de estas actividades se sostuvieron por el interés de organizaciones locales como la Fundación del Río en Nicaragua y CENDEROS en Costa Rica, las cuales mantenían acciones territorializadas y sostenían redes de jóvenes transfronterizos. Sin embargo, a raíz del proceso de represión emprendido por el Gobierno de Ortega-Murillo en Nicaragua hacia la Fundación del Río y otras organizaciones defensoras del ambiente y los derechos humanos, se les negó la posibilidad de contar con personería jurídica y con esto la posibilidad de seguir ejerciendo.

2.5 Cooperación transfronteriza informal, migrantes, refugiados y derechos humanos

En 2018, en Nicaragua, estallaron una serie de protestas inicialmente en contra de las reformas que el Gobierno quería emprender alrededor de la Seguridad Social. Sin embargo, estas protestas evidenciaron el gran descontento de la población nicaragüense. Las protestas, encabezadas por estudiantes y campesinos, fueron fuertemente reprimidas por el Gobierno nicaragüense y generaron más de 320 muertes, encarcelamientos y la persecución de líderes estudiantiles y de defensores de los derechos humanos.

La grave situación política del país generó una nueva ola de desplazamientos de personas que para huir de la represión cruzaron la

frontera entre Costa Rica y Nicaragua, con el fin de encontrar asilo político. Amará Ruíz, antiguo funcionario de la Fundación del Río (comunicación personal, del 1 de marzo de 2021), hoy en día exiliado en Costa Rica, afirma que «alrededor de 100.000 personas buscaron asilo político». Aunque hasta la fecha oficialmente se han recibido 88.000 solicitudes de refugio, según informa Daguer Hernández, subdirector de Dirección de Migración y Extranjería (comunicación personal, del 17 de marzo de 2021). Si bien la migración nicaragüense por motivos económicos a Costa Rica ha sido una constante desde la década de los años noventa, esta nueva migración es para él muy diferente, ya que se caracteriza por ser forzada y las personas que migran no lo hacen por razones económicas, pues muchas eran económicamente activas, tenían acceso a tierra y educación.

Juan Carlos Arce, exfuncionario del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, es también un exiliado político en Costa Rica después de que el Gobierno cerrara este centro. Actualmente, es miembro del colectivo «Nicaragua nunca más» y afirma que el ejército de Nicaragua y el Gobierno de Costa Rica emprendieron una operación denominada «Frontera Segura», aumentando la vigilancia de la frontera y dificultando así la salida o entrada de personas. Cruzar la frontera se volvió un acto muy peligroso, marcado por la corrupción del ejército, ya que muchas personas tuvieron que hacer uso de puntos ciegos o pagar para pasar. Para él, la idea del Gobierno nicaragüense fue «castigar a la población que había participado en las protestas». Hoy en día la gente sigue pasando, pero en condiciones más difíciles y más riesgosas. Guillermo Acuña, investigador, de la Universidad Nacional en temas ligados a migraciones y fronteras (conversación personal, del 2 de marzo de 2021), afirma que el Gobierno de Nicaragua invirtió muchos recursos para mejorar la seguridad de la frontera con el objetivo de bloquear el retorno de adversarios.

La frontera del lado costarricense se volvió así un espacio de acogida que requirió la instalación de albergues y de nuevos puestos de migración en los Gobiernos locales fronterizos, para lo que se contó con el apoyo del ACNUR. El sistema nacional de migración colapsó porque, según el subdirector de Migración y Extranjería de Costa Rica, Daguer Hernández (comunicación personal, del 17 de marzo de 2021), pasaron de tener 4 solicitudes de refugio en enero de 2018

a 88.000 solicitudes en julio de 2018. Para hacer frente a esta demanda, todo el sistema de migración se concentró en la atención de los y las refugiados/as.

En este contexto, la frontera resurge como objeto de cooperación internacional y transfronteriza. Es así como se empiezan a desarrollar proyectos que buscaban darle atención a la población refugiada, la cual incluía a estudiantes, activistas y campesinos. Cenderos ha tenido un rol importante ofreciendo asistencia legal, albergue y acompañamiento productivo para los campesinos afectados. Organizaciones como Ayuda en Acción –financiada con recursos de Cataluña–, ACNUR, la Organización Internacional de las Migraciones o el Servicio Jesuita para Migrantes emprendieron acciones ante la emergencia; muchas de estas se desarrollaron, según muchos de los entrevistados, de forma poco coordinada. Es importante acotar que todas las acciones desarrolladas por estas organizaciones se llevan a cabo exclusivamente del lado costarricense, por lo que no son proyectos que se puedan definir como propiamente transfronterizos. Sin embargo, esta situación activó redes de cooperación transfronterizas informales con el fin de darle acogida y protección a las personas que venían huyendo.

Con la llegada de la pandemia por la COVID-19, en marzo de 2020, la situación se vino a complejizar, dado que las actividades que se estaban desarrollando desde 2018 se vieron interrumpidas. Se realizó un cierre de fronteras aéreas y terrestres por recomendación de la Organización Mundial de la Salud que ha perdurado hasta marzo de 2021. Según Guillermo Acuña (conversación personal, del 2 de marzo de 2021), con la COVID-19 se «suspendieron las relaciones fronterizas y muchos de los vínculos naturales fueron interrumpidos». Juan Carlos Arce afirma que todo se paró por el enorme temor que representaba la pandemia. Para él, el cierre de la frontera por el Gobierno de Costa Rica se justifica por el mal manejo que hizo el de Nicaragua de la pandemia, ya que no existen cifras oficiales confiables y la información que han filtrado médicos disidentes estima que el número de muertes por COVID-19 asciende a las 7.000 personas.

La figura 8.1 muestra, a través de una línea del tiempo, la evolución de los conflictos y de las iniciativas de cooperación binacional y transfronteriza que se han venido desarrollando desde la década de los noventa.

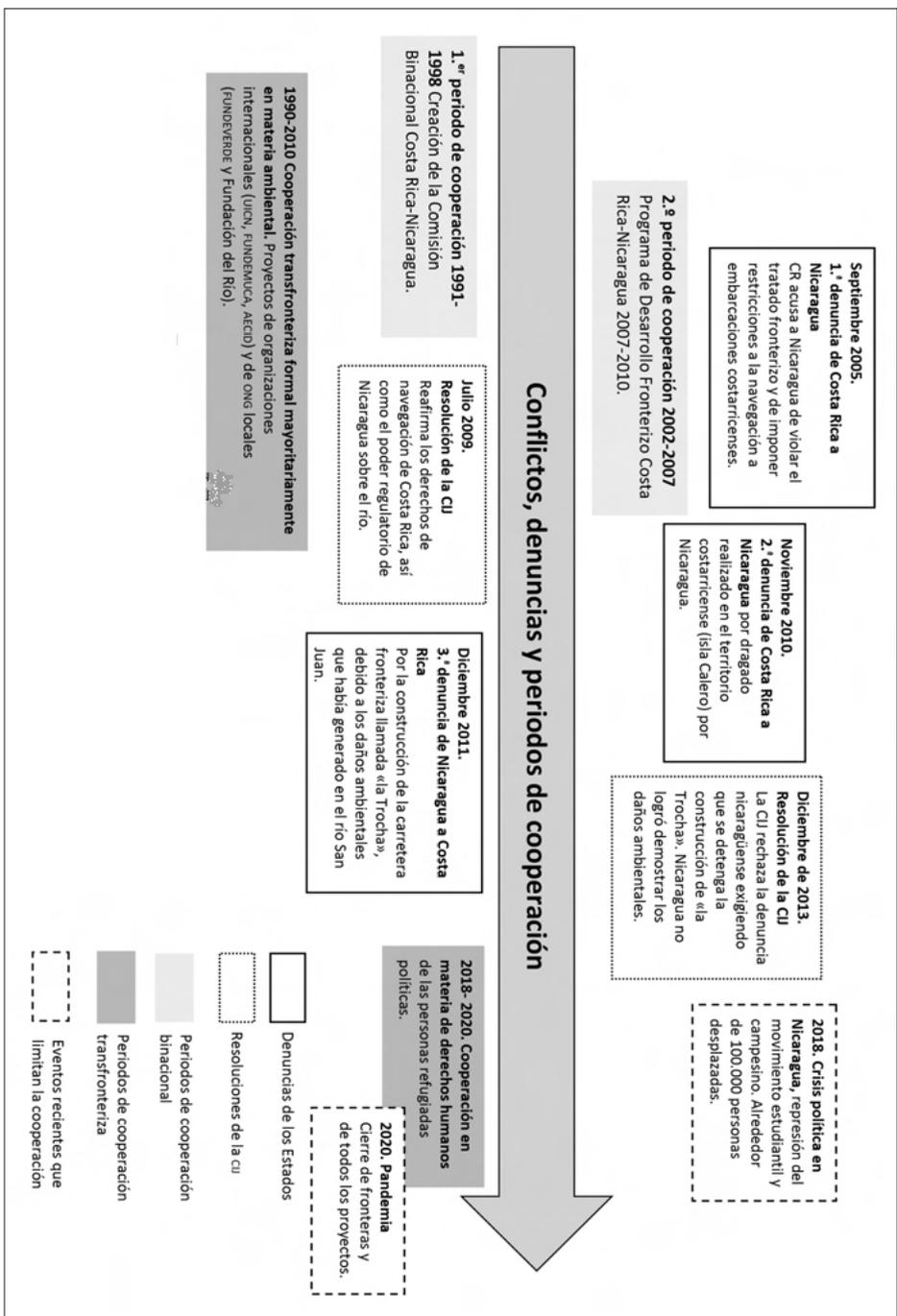


Fig. 8.1 Periodos de conflicto y de cooperación de 1990 a 2020 en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua.
Fuente: elaboración propia con base en documentos oficiales y entrevistas, 2021.

3. Una frontera articulada por nuevas formas de cooperación informal y un modelo de desarrollo extractivista

Si bien la pandemia limitó radicalmente el flujo de personas, no lo hizo así con el tránsito de mercancías, tanto lícitas como ilícitas, ni tampoco limitó realmente las actividades agroextractivas que dependen de la mano de obra migrante irregular.

Amarú Ruíz afirma que ni los conflictos fronterizos, «ni la crisis política en Nicaragua ni la pandemia han limitado o afectado el modelo extractivista» que impera en este territorio fronterizo (comunicación personal, del 1 de marzo de 2021). Desde la década de los ochenta, en el marco de los programas de ajuste estructural se impulsó el cultivo de piña, específicamente de una variedad genéticamente modificada denominada Sweet Golden M-12. Esta variedad fue introducida por la empresa PINDECO con el apoyo y los incentivos del Estado costarricense (Rodríguez-Echavarría y Prunier, 2020: 5). Esta región fronteriza se vio como un territorio de oportunidad debido a su situación marginal, la disponibilidad de tierra y su cercanía con Nicaragua, lo que ofrecía una mano de obra migrante no cualificada, de bajo coste y muchas veces en situación irregular. La expansión de este cultivo se ha realizado sin un verdadero control estatal y, hoy en día, Costa Rica es el principal exportador mundial. Según el Programa de Monitoreo de Cambio de Uso de Paisajes Productivos (MOCUPP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Costa Rica dedicó 65.442,41 ha de piña en el año 2019, de las que 44.138,94 están localizadas en la zona norte de Costa Rica, es decir, un 68 % del área del cultivo nacional está en posición de frontera (mapa 8.2). Este cultivo hace uso de grandes cantidades de agroquímicos y pesticidas que han venido contaminando la cuenca y el acuífero transfronterizo del río San Juan (Rodríguez Echavarría, Obando Campos y Acuña Alvarado, 2018; Rodríguez Echavarría y Prunier, 2020).

Para Amarú Ruíz (comunicación personal, del 1 de marzo de 2021), «la pandemia no implicó un cambio en las relaciones económicas, ya que la migración estacional se mantuvo» y esta se dio muchas veces por puntos ciegos violando las directrices sanitarias

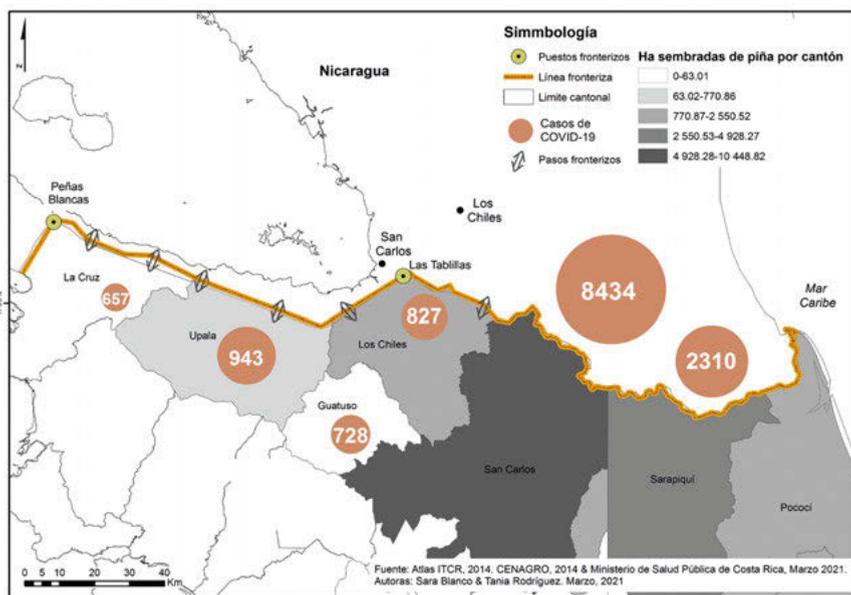
de cierre de la frontera. Pero gran parte de esta movilidad se dio también de forma coordinada por ambos Gobiernos, ya que las direcciones de migración de Costa Rica y Nicaragua, junto con las respectivas cancillerías, negociaron el «Convenio binacional para regular la contratación temporal de trabajadores nicaragüenses en Costa Rica». Este convenio, cuya vigencia es del 6 de noviembre de 2020 al 30 de abril de 2021, buscaba facilitar el desplazamiento de trabajadores migrantes estacionales a fincas en Costa Rica, con el fin de suplir la amplia demanda de mano de obra para la cosecha de café, el cultivo de palma y de piña. Según Daguer Hernández, subdirector de Migración y Extranjería (comunicación personal, del 17 de marzo de 2021), este convenio «permite que las personas vengan de forma segura y ordenada, respetando las medidas de salud, a trabajar a Costa Rica», para suplir la fuerte dependencia a la mano de obra migrante nicaragüense que tienen muchas empresas agroexportadoras. Este convenio establecía que las y los trabajadores temporales fueran recogidos en la ciudad de Rivas en Nicaragua y después de un control sanitario fueron desplazados en autobús a las fincas en las que se les había asignado trabajar.

Para Guillermo Acuña (comunicación personal, del 2 de marzo de 2021), las empresas piñeras movilizan una gran cantidad de recursos y tienen mucho poder en este territorio, ya que la exportación de piña produce un ingreso anual de 900 millones de dólares. Sin embargo, esto no se traduce en una distribución de la riqueza, dado que los cantones fronterizos productores de piña siguen siendo los más pobres debido a que la actividad piñera no paga impuestos y cuenta con importantes subsidios. Lo único que ofrece a estos territorios fronterizos son fuentes de empleo. Un empleo que se caracteriza por las malas condiciones laborales (largas jornadas, malos salarios), en las que los trabajadores pocas veces son declarados y no cuentan con los derechos laborales básicos (seguro social, pensión, cesantía, etc.) (Rodríguez-Echavarría y Prunier, 2020: 13).

El extractivismo agrícola es así una actividad económica que remueve de forma intensiva grandes volúmenes de recursos naturales, los cuales son destinados al menos en un 50 % a la exportación (Gudynas, 2013). En palabras de Bran-Guzmán (2017: 46), es «una forma de acumulación y un mecanismo de saqueo

con diversos modos de extracción: agrario, forestal, agua, fuerza de trabajo», entre otros.

Alrededor de la piña existe una cooperación transfronteriza informal, y en muchos casos ilícita, que facilita la circulación de migrantes para trabajar en los campos de piña en condiciones de explotación laboral que ha funcionado de forma ininterrumpida sin que los Estados parezcan querer generar ningún control ni promover medidas que mejoren las condiciones de trabajo y vida de las y los trabajadores. El periódico *Semanario Universidad* publicaba una nota, el 17 de julio de 2021, exponiendo cómo el Gobierno de Costa Rica «había retrasado la entrada en vigencia del decreto que obligaba a las empresas a regularizar la condición migratoria de las personas que contratan», y denunciaban que ninguna empresa había sido a esa fecha sancionada, mostrando así la complicidad y permisibilidad del Estado (Ugarte, 2020). Esto pone en evidencia el papel de promoción y de facilitación que ha desempeñado el Estado frente a estas actividades extractivas.



Mapa 8.2 Frontera Costa Rica-Nicaragua: hectáreas sembradas de piña y casos de COVID-19 reportados en marzo de 2021.

Fuente: Sara Blanco y Tania Rodríguez.

Otro elemento interesante ha sido la falta de acciones de los proyectos de derechos humanos que se están desarrollando en esta frontera, para proteger a las y los trabajadores de las piñeras. El análisis de estos permitió observar que estos proyectos solo se interesan en los derechos humanos de las personas refugiadas que buscan asilo político en Costa Rica, dejando de lado a toda una población de migrantes económicos que siguen siendo explotados por estas empresas.

Si bien la pandemia lo que hizo fue profundizar el distanciamiento entre los actores fronterizos, también permitió evidenciar la situación de las y los trabajadores en las piñeras, debido a que las malas condiciones de vida y de trabajo de estos generaron un importante foco de contagio. El *Semanario Universidad* también mostraba cómo el aumento de los casos de contagios estaban relacionados con personas que trabajan en fincas y plantas empacadoras en la zona norte de Costa Rica (Cordero, 2020; Pomareda, 2020). El mapa 8.2 muestra la coincidencia de que a mayor número de hectáreas cultivadas de piña, mayores son los casos reportados.

La pandemia sacó a la luz, por un lado, cómo la precariedad laboral generó un terreno fértil para los contagios, y, por otro, evidenció la incapacidad del Gobierno de Costa Rica de controlar o limitar el flujo de trabajadores migrantes debido a la porosidad de la frontera y a la complicidad de muchas empresas. Lo que demuestra así, como afirma Guillermo Acuña, «que los actores locales gestionan mejor la frontera que los actores institucionales, por lo que no se detuvo el narcotráfico, ni la trata, ni la agro-exportación» (comunicación personal, del 2 de marzo de 2021).

Conclusiones

En el caso de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, las iniciativas de cooperación fueron muy comunes desde los años noventa. A pesar de los conflictos históricos, hemos podido constatar que cada periodo de calma en las relaciones binacionales ha sido aprovechado por los Gobiernos y las organizaciones (internacionales y locales) para impulsar la firma de acuerdos de cooperación binacional y el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza.

En este sentido, el papel de las ONG y de las organizaciones internacionales ha sido clave, ya que por mucho tiempo no solo aportaron los fondos, sino que también fueron las responsables de la concepción de los proyectos y de su puesta en práctica. Fueron muy influyentes y lograron en muchos casos involucrar a los gobiernos locales y a otras instituciones. Con el fin de dotar de legitimidad a estas iniciativas, buscaron generar alianzas con ONG locales ancladas en los territorios. Estas organizaciones locales desempeñaron un papel fundamental en la ejecución de los proyectos de cooperación y articularon a este territorio fronterizo con el sistema global de la cooperación fungiendo a la vez como facilitadores, mediadores y traductores de las políticas y los conceptos creados a escala mundial (Allard, Smadja y Roué, 2006: 309).

Sin embargo, todas estas iniciativas de cooperación se vieron interrumpidas por una serie de conflictos. Paulatinamente, desde 2010 se ha podido observar una constante disminución de la cooperación internacional y de las acciones formales de cooperación transfronteriza. Muchos proyectos se han cerrado o se han reformulado de manera que ya no tengan un enfoque transfronterizo sino solo nacional. Si bien en el pasado, a pesar de los conflictos, los municipios mantenían vínculos de cooperación, hoy en día la cooperación se ha interrumpido y se ha producido un drástico distanciamiento entre las autoridades locales. Los proyectos y las acciones de coordinación entre estas se detuvieron indefinidamente desde 2010, mucho antes de la llegada de la pandemia por la COVID-19. La conservación del ambiente, que antes era un tema que reunía a muchos actores, es ahora un tema que provoca importantes tensiones. Las últimas acciones de cooperación que quedan en esta frontera se centran en otros temas como la salud de las poblaciones fronterizas (Ferias de la Salud) y las actividades ligadas a la promoción de los derechos humanos de las personas refugiadas.

Ante la creciente represión del Gobierno nicaragüense, la frontera es hoy en día una zona peligrosa marcada por la presencia militar. Actualmente, ambos Gobiernos han invertido muchos recursos para la securitización de la frontera y es lamentable que esta inversión no se haya traducido en acciones concretas para promover el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esta frontera.

Se puede concluir que, en la actualidad, no existe una verdadera red de actores transfronterizos que ejecuten acciones de cooperación a los dos lados de la frontera. Los actores fronterizos se han visto fragmentados y claramente separados por la línea fronteriza. En realidad, hay dos redes distintas con muy poca conexión que ejecutan acciones descoordinadas a cada lado de la frontera. De las entrevistas se puede concluir que la cooperación transfronteriza que se mantiene activa y que es efectiva es la cooperación informal, y muchas veces ilícita (el narcotráfico, el tráfico de personas y el contrabando), la cual ha sido hasta la fecha poco estudiada.

Otra importante conclusión es que la frontera se mantiene articulada por un modelo de desarrollo agroexportador alrededor de la piña promovido y sostenido por los dos Estados y por las empresas. Este modelo ha empobrecido y contaminado estos territorios fronterizos, generando lógicas de despojo que han afectado a la cultura campesina y promovido la explotación laboral. La pandemia solo vino a hacer visible esta situación, ya que las plantaciones de piña se convirtieron en focos de contagio. Es interesante constatar también que en los diferentes proyectos de cooperación transfronteriza formal –tanto los que promovían la conservación del ambiente como los que defienden los derechos humanos– la problemática socioambiental generada por la expansión de los monocultivos no está presente. Existe así una invisibilización de esta problemática que puede deberse a que esta no coincide con las agendas y los intereses de las organizaciones internacionales y sus donantes o, como sostiene Robinson (Robinson, 2013: 227), la ayuda al desarrollo ha sido un instrumento de las potencias hegemónicas para abrir nuevos mercados, facilitar el acceso a los recursos naturales e integrar las regiones poscoloniales en la economía capitalista global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR RAMÍREZ, Esteban (2013): «Proyecto Calero: Una historia de militarización y xenofobia», *Revista PRAXIS* 71, pp. 45-74, en línea: <<https://doi.org/10.15359/praxis.71.2>>.

- ALLARD, Pierre; Joëlle SMADJA y Marie ROUÉ (2006): «Rôle du politique, de l'Etat et des groupes sociaux dans le discours sur la crise environnementale», en Corinne Beck, Yves Luginbühl y Tatiana Muxart (coords.): *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Versailles, Francia, Editions Quae, pp. 301-312.
- BOEGLIN-NAUMOVIC, Nicolás (2013): «La denominada trocha fronteriza en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua: Breve análisis desde la perspectiva internacional», *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos* 11(2), pp. 35-53.
- BRAN-GUZMÁN, Emanuel (2017): «Conflictividad socioambiental en Centroamérica. Una década de rearticulación y movilización social y política», *Argumentos* 30(83), pp. 43-68.
- BUSSI, Michel (2010): *Un monde en recomposition: Géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan, Francia, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- CORDERO, Monserrat (2020): «Precariedad laboral preparó el terreno para explosión de contagios en la zona norte», *Semanario Universidad*, 17 de junio, en línea: <<https://semanariouniversidad.com/pais/precariedad-laboral-preparo-el-terreno-para-explosion-de-contagios-en-la-zona-norte/>>.
- CORTÉS, Alberto (2011): «Los imaginarios diferenciados de Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan», *Pensamiento Propio (CRIES)* 34, pp. 165-201.
- CUBERO ACEVEDO, Jhonathan y Willy SOTO ACOSTA (2010): «Una unidad, dos países: Caracterización socioeconómica y ambiental de la cuenca del río San Juan», en Javier Escalera y Nury Benavides (eds.): *Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica–Nicaragua)*, San José, Costa Rica, FLACSO Costa Rica, pp. 35-51.
- FALL, Juliet J. (2009): «Au-delà des poignées de main: Repenser la coopération dans des espaces protégés transfrontaliers en tant que processus de construction d'une identité individuelle et collective», *Revue de Géographie Alpine / Journal of Alpine Research* 97(2), pp. 61-72, en línea: <<https://doi.org/10.4000/rga.884>>.
- FOUCHER, Michel (1991): *Fronts et frontières: Un tour du monde géopolitique*, París, Fayard.

- FOURNY, Marie-Christine (2005): «De la frontière naturelle à la nature comme lien transfrontalier. Du rôle et de la place de l'environnement et du milieu dans les coopérations transfrontalières», en Hélène Velasco-Graciet y Christian Bouquet (eds.): *Tropisme des frontières, Approche multidisciplinaire*, Paris, L'Harmattan, pp. 97-117.
- GIROT, Pascal (1989): «Formación y estructuración de una frontera viva: El caso de la región Norte de Costa Rica», *GEOISTMO* III(2), pp. 17-41.
- GIROT, Pascal y Carlos GRANADOS (1997): «La cooperación transfronteriza y los nuevos paradigmas de la integración centroamericana», en Philippe Bovin (dir.): *Las fronteras del Istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) pp. 289-310.
- GRANADOS, Carlos y Alejandro JIMÉNEZ (2002): *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río San Juan*, San José de Costa Rica, Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (Funpadem).
- GUDYNAS, Eduardo (2013): «Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales», *Observatorio del Desarrollo* (CLAES) 18, pp. 1-17.
- LA NACIÓN (2013): «Ortega reitera eventual reclamo de Guanacaste», *La Nación*, 3 de septiembre, en línea: <<https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/ortega-reitera-eventual-reclamo-de-guanacaste/7SYWLLFROJAHDK4IN4I3GQV2I/story/>>.
- LECOQUIERRE, Bruno (2009): «Par-delà les frontières, vers de nouvelles formes de coopération territoriales», en Michel Bussi (ed.): *Nouvelles donnes en géographie. Un monde en récomposition, géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan, Francia, Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- MACHADO DE OLIVEIRA, Tito Carlos (2009): «Frontières en Amérique Latine: Reflexions méthodologiques», *Espaces et Sociétés* (138), pp. 19-33.

- MATUL, Daniel (2007): «Vecindad, cooperación y confianza mutua: Una revisión», *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* IV(1), pp. 77-114.
- MEDINA-NICOLAS, Lucile (2004): *Le dilemme des frontières en Amérique centrale: Marges symboliques ou espaces en construction: Le cas des frontières Nicaragua-Costa Rica et Costa Rica-Panamá*. Tesis de doctorado en Geografía, Université de Paris-Nanterre, Francia.
- MEDINA, Lucile y Tania RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA (2013): «La frontière entre le Nicaragua et le Costa Rica: Ambivalence et complexité des représentations sur une frontière objet de passion», *Colloque «Les cicatrices dans l'Histoire : frontières, migrations et déplacements»*, EA ILCEA, Université Stendhal, Grenoble, Francia, 27-29 marzo.
- MREIC (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO), MI-DEPLAN (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA) E IFAM (INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL) (2007): *Programa de Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Nicaragua, 2007-2010*, San José de Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- MOJICA-MENDIETA, Francisco Javier (2010): «Imaginaris del desaguadero de la mar dulce: Colonialidad, intersubjetividad ambiental y resistencia en el río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua», en Javier Escalera y Nury Benavides (eds.): *Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica-Nicaragua)*, San José de Costa Rica, FLACSO Costa Rica, pp. 71-95.
- MORALES GAMBOA, Abelardo (2010): «Desentrañando fronteras y sus movimientos transnacionales entre pequeños estados. Una aproximación a la frontera Nicaragua-Costa Rica», en María Eugenia Anguiano y Ana María López Sala (coords.): *Migraciones y fronteras: nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona, CIDOB / Fundación Antrazyt, pp. 185-224.

- PANIAGUA RODRÍGUEZ, Carlos y Willy SOTO ACOSTA (2010): «Del conflicto a la cooperación entre Costa Rica y Nicaragua en torno de la cuenca del río San Juan: ¿Es posible un turismo binacional sin fronteras?», en Javier Escalera y Nury Benavides (eds.): *Turismo sostenible, desarrollo local y articulación regional transfronteriza en el río San Juan (Costa Rica–Nicaragua)*, San José de Costa Rica, FLACSO Costa Rica, pp. 51-69.
- PICOUET, Patrick y Jean-Pierre RENARD (2007): *Les frontières mondiales: Origines et dynamiques*, Nantes, France, Editions du Temps.
- POMAREDA, Fabiola (2020): «58 empacadoras y comercializadoras de piña, tubérculos y caña dominan en zonas con más contagio de COVID-19», *Semanario Universidad*, 17 de junio, en línea: <<https://semanariouniversidad.com/pais/58-empacadoras-y-comercializadoras-de-pina-tuberculos-y-cana-dominan-en-zonas-con-mas-contagio-de-covid-19/>>.
- PRESCOTT, J. R. V. (2001): «Boundary Disputes», en Joel Krieger (ed.): *The Oxford Companion to Politics of the World*, Londres, Oxford University Press, pp. 82-83.
- ROBINSON, William I. (2013): «Promoting polyarchy: 20 years later», *International Relations* 27(2), pp. 228-234, en línea: <<https://doi.org/10.1177/0047117813489655a>>.
- RODRÍGUEZ, Tania (2009): *Vecinos entre fronteras Experiencia de las comisiones transfronterizas locales del Proyecto Alianzas de la UICN como plataformas de cooperación y gobernanza ambiental descentralizada, 2004-2008*, San José de Costa Rica, UICN, Oficina Regional de Mesoamérica.
- (2014): *Gouverner l'environnement dans des régions frontalières. Coopération et conflits dans les bassins du fleuve San Juan (Costa Rica-Nicaragua) et du fleuve Sixaola (Costa Rica-Panama)*. Tesis de doctorado en Geografía, Paris Diderot, Paris 7, Francia.

- RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA, Tania (2018): «Mitos y realidades de la gobernanza del agua en la cuenca transfronteriza del Río Sixo-la», en Edith F. Kauffer (coord.): *Cuencas transfronterizas: la apertura de la presa del nacionalismo metodológico*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología (CIESAS) Biblioteca del Agua, pp. 289-321.
- RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA, Tania; Alexa OBANDO CAMPOS y Marylaura ACUÑA ALVARADO (2018): «Entender el extractivismo en regiones fronterizas. Monocultivos y despojo en las fronteras de Costa Rica», *Sociedad y Ambiente* 17, pp. 165-200.
- RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA, Tania y Delphine PRUNIER (2020): «Extractivismo agrícola, frontera y fuerza de trabajo migrante: La expansión del monocultivo de piña en Costa Rica», *Frontera Norte. Revista Internacional de frontera, territorios y regiones* 32(5), pp. 1-25, en línea: <<http://dx.doi.org/10.33679/rfn.v1i1.1983>>.
- UGARTE, Oscar (2020): «Costa Rica no sanciona a empresas agrícolas que contraten trabajadores indocumentados», *Semanario Universidad*, 17 de junio, en línea: <<https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-no-sanciona-a-las-empresas-agricolas-que-contraten-trabajadores-indocumentados/#:~:text=Costa%20Rica%20no%20sanciona%20a%20las%20empresas%20agr%C3%ADcolas%20que%20contraten%20trabajadores%20indocumentados,-Por%20Oscar%20Ugarte&text=Ni%20una%20sola%20empresa%20agr%C3%ADcola,mayor%C3%ADa%20destinadas%20a%20la%20exportaci%C3%B3n>>.

9 Respuestas locales a la pandemia en las ciudades fronterizas de Norteamérica

Lecciones para la cooperación transfronteriza

Francisco Lara-Valencia

Introducción

Como el resto del mundo, las ciudades de Norteamérica fueron sorprendidas por la celeridad y contundencia de la emergencia sanitaria provocada por la propagación del coronavirus a través de las fronteras internacionales. Lo que empezó como un brote epidémico local en el mercado de alimentos de una ciudad China pronto se convirtió en una pandemia global y en una crisis mundial de salud que paralizó casi por completo a las poblaciones y a las economías de ciudades grandes y pequeñas (WHO, 2020). El enclaustramiento, el distanciamiento social, y la suspensión de actividades no esenciales inducidas por la pandemia se tradujeron en disociación e inmovilidad, dos conceptos antitéticos a lo urbano. Es importante recordar que una ciudad es más que una aglomeración de personas. Es una entidad orgánica con una identidad y dinámica propias derivadas de la división social de funciones y las interdependencias que alimentan la interacción cotidiana de sus habitantes entre sí, y con los habitantes de territorios contiguos (Glaeser, 2011). La movilidad y la asociatividad, es decir, la capacidad de desplazarse entre lugares

y beneficiarse de los recursos y oportunidades que conlleva el desplazamiento y la interacción humana, son particularmente importante para las ciudades fronterizas de Norteamérica.

Como sugieren varios autores, las fronteras son generadoras de diversos procesos sociales, económicos y políticos que tienen un efecto real y directo en los espacios de frontera, e influyen en su forma, funciones, instituciones, prácticas sociales y estabilidad (Gansster y Collins, 2017; Gerber, Lara-Valencia y De la Parra, 2010; Scott, 2000). Reconociendo esta condición, Buursink (2001) observa que el hecho definitorio de las ciudades fronterizas es su dependencia de la propia frontera, ya que la ubicación limítrofe y la adyacencia a otras ciudades hacen que la interacción y la hibridación transfronteriza sean más directas, diversas e intensas en esta geografía que en cualquier otro lugar del territorio de un país. En este sentido, las ciudades de la frontera son lugares de encuentro y de tránsito, espacios fluidos y de flujos.

Esta característica de las ciudades fronterizas es complejizada por la fluidez de la propia frontera. Aunque es usual que las fronteras nacionales sean vistas principalmente como bordes de separación delineados por una raya inmutable, la mayoría son permeables, y cambiantes, lo que produce diferentes niveles y formas de interpenetración y acoplamiento entre comunidades adyacentes a la línea fronteriza. Esta reinterpretación de la frontera como una institución dinámica conectada dialécticamente con procesos sociales amplios dio ímpetu al llamado «giro procesual» de los estudios de frontera contemporáneos, que tiene como pieza central el concepto de fronterización (Brambilla, 2021; Van Houtum y Van Naerssen, 2002).

Para fines analíticos, es útil pensar en la fronterización como un proceso constituido de dos momentos distintos: «defronterización» y «refronterización» (Van Houtum, 2021). La defronterización se expresa en prácticas y políticas alimentadas por valores que priman los entrelazamientos, las interdependencias y las sinergias transfronterizas. En este escenario, los controles rígidos se relajan en medio de un proceso de devaluación gradual de las diferencias entre grupos sociales e instituciones previamente separadas por la frontera. La refronterización, por otro lado, apunta a la revitalización de las prácticas fronterizas decimonónicas: reforzar la frontera con muros

y vallas y utilizar el aparato del Estado para regular y controlar los movimientos y flujos a través de las fronteras nacionales mientras se construyen políticas y prácticas que mantienen las divisiones sociales y espaciales nacionales. Aunque los efectos de la defronterización/refronterización pueden manifestarse con intensidad variable en lugares diversos, sus efectos tienden a ser más intensos en las ciudades fronterizas. En consecuencia, las ciudades fronterizas son espacios privilegiados para la observación de la fronterización y sus implicaciones.

A nivel global, la estrategia principal de los Gobiernos nacionales para contener la propagación del coronavirus ha sido el confinamiento y las limitaciones a la movilidad de las personas, incluyendo restricciones a los cruces fronterizos (Lara-Valencia, Agulló, García-Pérez, Trillo y Oliveras, 2020). En Norteamérica, esto ha adquirido la forma de un cierre concertado de los cruces fronterizos terrestres entre Canadá y Estados Unidos y entre México y Estados Unidos. Como resultado, uno de los aspectos más significativos de la pandemia es el reforzamiento de la presencia de los Gobiernos nacionales en la gestión fronteriza y, potencialmente, una contracción de los espacios de gobernanza en los que participan regularmente actores subnacionales.

Este capítulo examina las acciones locales en las ciudades fronterizas de Canadá, México y Estados Unidos, en el marco de un proceso substancial de defronterización desencadenado por la pandemia de la COVID-19, y discute algunas lecciones para la cooperación y la gobernanza transfronteriza. En particular, el objetivo es documentar el espectro de acciones locales para contener y mitigar la pandemia y sus impactos destacando y comparando el rol de la cooperación y sus implicaciones para las ciudades fronterizas en América del Norte.

1. El cierre de las fronteras norteamericanas

A mediados de marzo de 2020, las fronteras terrestres norteamericanas fueron cerradas casi totalmente. En un evento casi tan extraordinario como la propia pandemia, Canadá, México y Estados Unidos determinaron que la forma más efectiva de detener la

propagación del SARS-CoV-2 era restringiendo la movilidad a través de sus 115 puertos fronterizos terrestres.¹ En una declaratoria conjunta emitida el 20 de marzo, Estados Unidos y Canadá anunciaron una acción «colaborativa y recíproca» para restringir todos los viajes no esenciales a través de sus fronteras (DHS, 2020a). En la misma fecha, los Gobiernos de Estados Unidos y México emitieron también una declaración conjunta que alude a la «fuerte alianza y cercana cooperación» entre los dos países para establecer medidas similares en la frontera terrestre compartida (DHS, 2020b). Las declaratorias definen como no esenciales los viajes asociados con el turismo y por motivos recreativos, y excluyen los viajes relacionados con el mantenimiento de las cadenas de suministro de alimentos, combustible y medicamentos, y genéricamente los viajes de trabajadores en actividades esenciales. Ambas declaratorias enfatizan la necesidad de proteger el comercio bilateral entre los países y el carácter temporal de las medidas en virtud de la importancia de la movilidad para la economía y el bienestar de la región fronteriza. Las restricciones entraron en vigor el primer minuto del sábado 21 de marzo de 2020, y continúan vigentes después de prorrogarse en ocasiones consecutivas desde ese momento (US Embassy, 2021). En ambos casos, además de los viajes asociados al comercio y el movimiento de trabajadores esenciales, las declaratorias autorizan los cruces de retorno al país de residencia, así como los cruces por razones médicas y escolares. Canadá también permitió el acceso de ciudadanos estadounidenses en tránsito a Alaska.

1.1 *Frontera Canadá-Estados Unidos*

Como era de esperar, el cierre de las fronteras terrestres ha tenido un efecto enorme en la movilidad transfronteriza en Norteamérica.

1. El número de puertos fronterizos corresponde a los 115 «distritos portuarios» para las cuales el Bureau of Transportation Statistics, según los datos producidos por US Custom and Border Protection dependiente del US Department of Homeland Security, genera estadísticas de cruces de personas y vehículos que entran a Estados Unidos. Una unidad administrativa puede incluir más de una instalación o puntos de cruces (BTS, 2021).

El movimiento de personas a través de los cruces fronterizos entre Canadá y Estados Unidos en marzo de 2020 fue menor al 5 % del flujo registrado en abril de 2019, y mantuvo un nivel promedio del 6 % entre abril y diciembre, cuando se comparan los volúmenes mensuales de 2020 con los del año anterior. En otras palabras, debido a la pandemia se han perdido cerca del 95 % de los cruces de personas a través de las fronteras terrestres entre Canadá y Estados Unidos (figura 9.1).

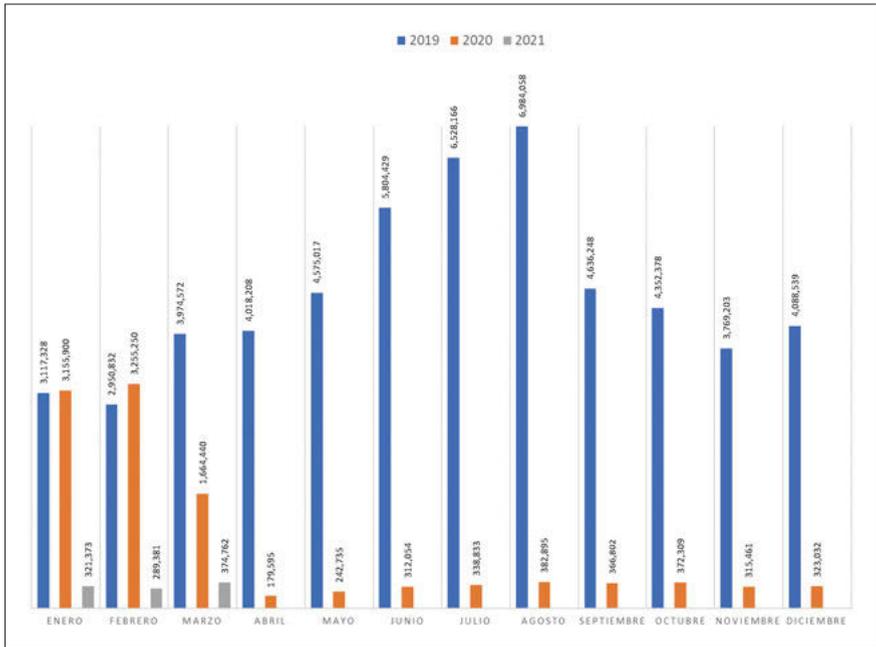


Fig. 9.1 Cruces de personas a través de los puertos fronterizos terrestres entre Canadá y Estados Unidos.

Fuente: elaboración propia a partir de BTS (2021).

Es importante notar que cerca del 95 % de los cruces fronterizos entre Canadá y Estados Unidos los realizan personas que cruzan conduciendo o como pasajeros de vehículos particulares. Le siguen en importancia los cruces de pasajeros de autobús o tren (3,6 %), y una fracción menor de peatones (1,4 %). Estos porcentajes sugieren que las razones principales de los cruces por los puertos fronterizos

son viajes que requieren de cierta planeación, como los viajes de ocio y los de los trabajadores transfronterizos que se desplazan regularmente dentro de corredores metropolitanos como Detroit y Windsor (Darroch, Nelson y Rodney, 2020). También es importante señalar que el flujo transfronterizo entre estos dos países se encontraba en 2019 en uno de sus niveles más bajos desde el 11 de septiembre de 2001, momento a partir del cual la movilidad transfronteriza en toda Norteamérica se enfrenta a barreras crecientes debido a los controles fronterizos más estrictos impuestos por el Gobierno de Estados Unidos.

1.2 *Frontera México-Estados Unidos*

En la frontera México-Estados Unidos el panorama no es muy diferente, aunque existen algunas variantes importantes. Una de estas variantes es producto de la naturaleza y composición de los flujos en esta frontera. En primer lugar, una fracción significativa de los cruces son motivados por la necesidad de muchas familias fronterizas de obtener bienes y servicios esenciales para su bienestar, que son más económicos o solo están disponibles del otro lado de la frontera (Lara-Valencia, 2014). En segundo lugar, aunque no es posible estimar su tamaño, se sabe que en esta frontera existe un mercado laboral compuesto de ciudadanos mexicanos que cruzan cotidianamente para emplearse de manera informal en tareas de mantenimiento y de cuidados personales esenciales para familias y negocios en las ciudades fronterizas estadounidenses (Ganster y Collins, 2017; Velasco, 2016). En tercer lugar, es común la existencia de familias con miembros en ambos lados de la frontera, lo que hace ordinario el cruce continuo por razones sociales distintas del trabajo y el consumo (Gerber *et al.*, 2010; Lara-Valencia, 2014).

Una variante adicional es producto de la intensidad y el patrón de movilidad. La movilidad en la frontera México-Estados Unidos es más intensa que la movilidad entre Canadá y Estados Unidos, y es también menos estacional. De acuerdo con las estadísticas de cruces compiladas por el Gobierno de Estados Unidos, por cada cruce a través de los puertos fronterizos con Canadá se registraron cuatro cruces en la frontera con México. La figura 9.2 muestra que tanto antes

de la pandemia como durante esta el flujo de personas no cambia significativamente durante el año, lo que parece indicar una interacción transfronteriza que incluye un componente regional muy fuerte.

Es posible argumentar que la intensidad y el patrón de movilidad son parcialmente resultado de la proximidad física entre las ciudades en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos, lo que facilita la interacción y a su vez deriva en interdependencias funcionales en la región. Esto también explica por qué cerca del 30 % de los cruces fronterizos son realizados por peatones que cruzan a menudo y que muy probablemente tienen como destino lugares próximos a los puntos de inspección, sobre todo establecimientos comerciales y de servicios en ambos lados de la frontera.

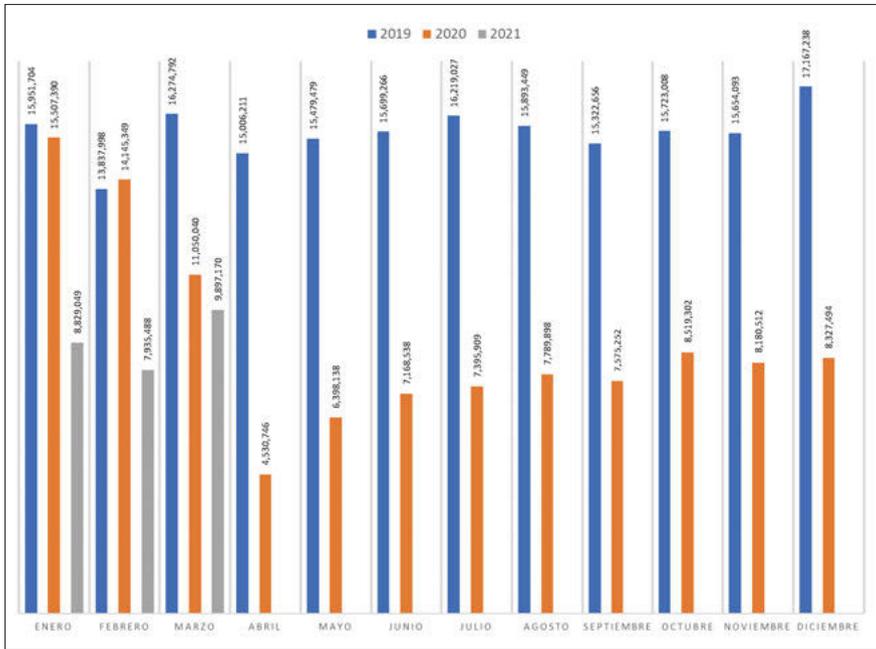


Fig. 9.2 Cruces de personas a través de los puertos fronterizos terrestres entre México y Estados Unidos.

Fuente: elaboración propia a partir de BTS (2021).

El efecto de las restricciones fronterizas es notable de cualquier manera. El número de cruces en abril de 2020 fue menor al 30 % del flujo registrado en abril de 2019, y mantuvo un nivel promedio

del 46 % entre abril y diciembre, cuando se comparan los volúmenes mensuales de 2020 con los del año anterior. En otras palabras, debido a la pandemia se ha perdido más del 50 % de los cruces de personas a través de la frontera terrestres entre México y Estados Unidos. Es importante destacar que, a diferencia de la frontera entre Canadá y Estados Unidos, la movilidad nunca estuvo restringida para los ciudadanos y residentes de Estados Unidos que desearan entrar en México. Esta asimetría en la implementación del cierre no solo explica el efecto menor de las restricciones sobre la movilidad transfronteriza entre estos dos países, sino que también ha producido impactos diferentes entre grupos sociales y sectores de la economía en ambos lados de la frontera.

1.3 COVID-19. Fronterización en Norteamérica

Tanto en la frontera Canadá-Estados Unidos como en la frontera México-Estados Unidos, las restricciones a la movilidad representan la reafirmación de la soberanía de cada uno de los tres países de Norteamérica sobre sus límites territoriales. Aunque la forma en que se ha desplegado el cierre supone un reconocimiento del valor de las relaciones comerciales bilaterales y la importancia de la cooperación para la gestión efectiva de los flujos transfronterizos, no queda claro hasta qué punto los Gobiernos nacionales de Canadá, México y Estados Unidos tomaron en consideración las condiciones y necesidades de las comunidades fronterizas en la planeación y gestión del cierre. La incertidumbre que rodeó el lanzamiento de las restricciones en marzo de 2020 y la falta de transparencia de las decisiones que han llevado a la prórroga continua del cierre son dos indicadores de lo contrario (COLEF-PRESS, 2020). El impacto de las restricciones sobre actividades económicas altamente dependientes de consumidores y visitantes transfronterizos también ha sido enorme en ambas fronteras y está teniendo implicaciones sobre la estabilidad fiscal de algunas ciudades fronterizas estadounidenses (NI Staff, 2021). Esto contrasta con la ausencia de programas federales especiales para apoyar a negocios y municipalidades afectados por el cierre.

Por último, las restricciones podrían estar induciendo la redefinición de los roles de actores locales y nacionales en la producción de

las agendas fronterizas y sus prioridades, un aspecto que preocupa a proponentes de una mayor participación local en la gestión de los asuntos fronterizos. Por un lado, el cierre ha coincidido con discursos soberanistas y nacionalistas en Estados Unidos, y con una creciente crítica a la globalización en años recientes. Una característica común de estas tendencias es la representación de la frontera como un escudo protector frente a amenazas externas y su necesario reforzamiento como una condición para la preservación de la integridad nacional. Este proceso tiende a transformar el lindero internacional en perímetro de seguridad y la zona adyacente en un espacio de riesgo, lo que en la práctica refuerza la frontera geopolítica con un proceso de refronterización de tipo sociocultural (Wille, 2020).

Por otro lado, el resurgimiento de las fronteras nacionales como herramientas de control de una amenaza externa –en este caso el SARS-CoV-2– puede contribuir a socavar las narrativas que representan la frontera como un recurso, y que han sido fundamentales para el desarrollo de acciones de cooperación transfronteriza no solo en materia económica, sino también en temas políticos, culturales, ambientales y de salud pública. Tanto en la frontera Canadá-Estados Unidos como en la de México-Estados Unidos, varias ciudades fronterizas han sido capaces de proyectarse como espacios de innovación y competitividad a nivel global, debido a su capacidad para aprovechar diferenciales y complementariedades económicas y ecológicas como resultado de su ubicación limítrofe (Cappellano, Richardson y Trautman, 2021; Sohn, 2014).

2. Medición y caracterización de las actuaciones locales ante la pandemia

En las secciones restantes se analizan y discuten datos obtenidos mediante una revisión sistemática de información secundaria generada por fuentes de información localizadas en 28 pares de ciudades coadyacentes en la frontera de México-Estados Unidos y en la frontera de Canadá-Estados Unidos. El propósito de la revisión fue identificar y documentar el espectro de acciones concretas y conmensurables adoptadas por actores locales para contener la

propagación del coronavirus (*v. gr.*, cierre de negocios), o para mitigar los efectos de las medidas tomadas para controlar la incidencia de la COVID-19 (*v. gr.*, asistencia a grupos vulnerables). Los actores considerados fueron tanto entidades gubernamentales como no gubernamentales cuyo espacio de actuación es primordialmente alguna de las ciudades incluidas en el análisis.

La revisión se centró exclusivamente en la información producida en las localidades limítrofes conectadas por medio de un puesto de control fronterizo. Debido a este criterio, del volumen de información producido en conglomerados metropolitanas colindantes con la frontera (por ejemplo, San Diego) solo se tiene en cuenta la información de fuentes localizadas en la ciudad de San Ysidro que, aunque forma parte de esa área metropolitana, es la única jurisdicción que reúne los criterios de adyacencia y conectividad indicados.²

El primer paso en la revisión fue la auscultación de los sitios web oficiales de las ciudades seleccionadas buscando comunicados de prensa, anuncios públicos y documentos que dieran cuenta de decisiones tomadas por autoridades municipales en relación con la pandemia. El segundo paso fue la revisión de las páginas web de periódicos y noticieros locales, tanto para documentar las acciones oficiales como para ampliar el espectro de acciones incorporando la actividad de actores no gubernamentales. Finalmente, se realizó una búsqueda abierta en internet usando los términos «COVID-19», «coronavirus», o «pandemia», en combinación con el nombre de la ciudad seleccionada, lo que permitió ampliar aún más la cobertura de la revisión. Las acciones identificadas a través de este procedimiento fueron compiladas con la ayuda de una cédula estandarizada creada para registrar de forma sistemática el tipo de acciones, los actores implicados, el campo de actividad, así como el nivel de cooperación transfronteriza involucrado. La revisión cubrió el periodo que va del 11 de marzo al 31 de julio de 2020 y fue efectuada por estudiantes de pregrado participantes en un programa de investigación de verano organizado por el Laboratorio de Políticas Transfronterizas de Arizona State University (TransborderLab, 2020).

2. La otra localidad dentro del condado de San Diego que cumple ambos criterios es Otay Mesa, pero no fue considerada en el análisis por limitaciones de recursos.

3. Respuestas regionales a la emergencia

Como se indicó arriba, las acciones tomadas en el contexto de la pandemia de la COVID-19 pueden ser agrupadas en dos categorías. La primera categoría incluye acciones de contención, es decir, operaciones que tienen como propósito detener la propagación del virus mediante la reducción de las tasas de contagio, e incluye medidas como el confinamiento o el cierre de actividades no esenciales. La segunda categoría agrupa acciones de mitigación, es decir, acciones dirigidas a atenuar o contrarrestar el impacto de las medidas de contención sobre el ingreso familiar, la interacción social, el funcionamiento de los negocios y las instituciones y, en general, la disrupción de la vida social y económica local causadas directa o indirectamente por la pandemia. En esta sección se analizan las respuestas más comunes en las ciudades de la frontera Canadá-Estados Unidos y la frontera México-Estados Unidos (Detsky y Bogoch, 2020).

3.1 *Canadá-Estados Unidos*

Por lo que respecta a las ciudades fronterizas canadienses, los resultados indican que durante la emergencia la acción local se enfocó principalmente en la prevención y el aplanamiento de la curva (tabla 9.1). Entre las medidas de contención más comunes destacan la clausura temporal de restaurantes, comercios e instalaciones recreativas, así como la prohibición de eventos sociales como festivales, bodas y funerales. Otras acciones de contención detectadas fueron el establecimiento de puestos de información cerca de los cruces fronterizos para desestimular los viajes entre los dos países antes del cierre de la frontera y los anuncios públicos sobre el cierre de la frontera con Estados Unidos después del 21 de marzo de 2020. Como era de esperar, las medidas locales en materia de contención estuvieron alineadas y enfocadas a promover las declaratorias de emergencias provinciales y su reforzamiento con medidas de naturaleza más local.

En las ciudades estadounidenses el énfasis también fue puesto en medidas de contención que utilizaron los mismos instrumentos usados en Canadá: el cierre de restaurantes, bares y otros negocios no esenciales, la suspensión de actividades escolares, la prohibición

de eventos públicos y órdenes de confinamiento en los hogares. Un contraste que es interesante notar es, sin embargo, el mayor énfasis puesto en Estados Unidos en el cierre de la frontera, incluyendo el cierre de cruces fronterizos remotos, la clausura de accesos ribereños y las extensiones sucesivas de las restricciones a la movilidad. La imposición de multas a viajeros estadounidenses por no cumplir con los protocolos impuestos por Canadá podrían ser la razón detrás de los esfuerzos por informar ampliamente a la población local.

TABLA 9.1
Enfoque y frecuencia de acciones locales de contención de la pandemia y de mitigación de sus consecuencias

| <i>Acciones locales</i> | <i>Canadá (%) (a)</i> | <i>Estados Unidos (%) (b)</i> | <i>Razón (a/b)</i> |
|--|---------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| Operación del Gobierno | 7,3 | 3,8 | 1,9 |
| Salud física y mental | 9,1 | 4,9 | 1,8 |
| Prevención/aplanamiento de la curva | 45,5 | 36,9 | 1,2 |
| Educación/servicios de guardería | 10,9 | 9,0 | 1,2 |
| Bienestar de los hogares | 7,3 | 6,6 | 1,1 |
| Seguridad pública/vigilancia | 1,8 | 2,5 | 0,7 |
| Reapertura de la economía | 10,9 | 17,2 | 0,6 |
| Estabilidad y recuperación de los negocios | 3,6 | 8,2 | 0,4 |
| Movilidad y transporte público | 3,6 | 8,2 | 0,4 |
| Finanzas municipales | 0,0 | 4,1 | 0,0 |
| Conectividad digital | 0,0 | 2,5 | 0,0 |

Fuente: TransboderLab (2020).

Como se puede ver en la tabla 9.1, los contrastes son mayores en el ámbito de la mitigación. Mientras que en Canadá fueron más frecuentes las acciones para mantener informada a la población sobre las acciones del Gobierno y atender problemas de salud física y mental, en Estados Unidos fueron más frecuentes las acciones de mitigación enfocadas a la reapertura de la economía y a la estabilización

y recuperación de los negocios. Este contraste parece reflejar las diferencias institucionales existentes entre Canadá y Estados Unidos en relación con la provisión de servicios y programas sociales a las familias y el rol del Gobierno en la conducción de la economía.

3.2 *México-Estados Unidos*

Como se muestra en la tabla 9.2, en la frontera México-Estados Unidos las acciones locales también se enfocaron en la prevención y en lograr el «aplanamiento de la curva» mediante la reducción de las tasas de transmisión del virus. Sin embargo, aunque en ambos lados de la frontera se utilizaron ampliamente el cierre de negocios no esenciales, la prohibición de eventos públicos, el distanciamiento social y el uso obligatorio de cubiertas faciales, el cuadro muestra que las acciones de contención fueron más frecuentes en Estados Unidos que en México. Esta diferencia es seguramente resultado de una mayor disponibilidad de servicios gratuitos para detectar el coronavirus en Estados Unidos. Las fuentes de información consultadas registran eventos masivos frecuentes en ciudades fronterizas estadounidenses para la toma de muestras en los que participaban autoridades de salud locales en coordinación con los departamentos de salud estatales.

Un aspecto destacable y común a ambos lados de la frontera es que la acción local fue principalmente de acompañamiento en la implementación de acciones centralizadas, ya sea que fueran estas medidas tomadas por las autoridades nacionales o estatales de salud. En otras palabras, mientras que los Gobiernos federales o estatales en ambos lados de la frontera asumieron el papel principal en el diseño e implementación de la estrategia para la contención de la pandemia, los Gobiernos locales concentraron su actividad en amplificar estas estrategias y en la vigilancia del cumplimiento de las medidas incluidas en las declaratorias de emergencia.

Para asegurar la efectividad de medidas de emergencia, como el cierre de negocios o los cupos autorizados en negocios que permanecieron abiertos por ser esenciales, su aplicación se acompañó de la vigilancia y la coerción en ambos lados de la frontera, pero especialmente en las ciudades mexicanas donde las acciones de cumplimiento de la ley fueron más frecuentes. De acuerdo con las fuentes

consultadas, las infracciones más comunes en México fueron el incumplimiento de los protocolos para la operación de negocios no esenciales, la inobservancia del confinamiento y las violaciones de las restricciones a la congregación en grandes grupos. En las ciudades mexicanas fue frecuente la imposición de multas e incluso la detención de los infractores de estas medidas. Todas estas medidas estaban codificadas en las declaratorias de emergencia adoptadas por la mayoría de las ciudades incluidas en el estudio.

TABLA 9.2
Enfoque y frecuencia de acciones locales de contención de la pandemia y de mitigación de sus consecuencias

| <i>Acciones locales</i> | <i>Canadá (%) (a)</i> | <i>Estados Unidos (%) (b)</i> | <i>Razón (a/b)</i> |
|--|---------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| Estabilidad y recuperación de los negocios | 8,3 | 2,1 | 4,0 |
| Seguridad pública/vigilancia | 12,5 | 4,1 | 3,0 |
| Conectividad digital | 4,2 | 1,5 | 2,8 |
| Salud física y mental | 12,5 | 5,5 | 2,3 |
| Movilidad y transporte público | 14,6 | 8,6 | 1,7 |
| Reapertura de la economía | 6,3 | 4,1 | 1,5 |
| Educación/servicios de guardería | 10,4 | 8,1 | 1,3 |
| Prevención/aplanamiento de la curva | 27,1 | 40,7 | 0,7 |
| Operación del Gobierno | 1,0 | 11,1 | 0,2 |
| Bienestar de los hogares | 2,1 | 14,4 | 0,1 |

Fuente: TransborderLab (2020)

Por lo que toca a las acciones de mitigación, destacan las realizadas para atender las necesidades de poblaciones vulnerables, como los programas de movilidad y entrega de comida y agua a personas de edad avanzada, la gratuidad del transporte público, la exención de pago de servicios o las prohibiciones para el desalojo de familias con dificultades para pagar el alquiler de su casa o departamento. Las

acciones locales en el área de protección contra desalojos de la vivienda y asistencia alimentaria fueron más comunes en el lado estadounidense de la frontera, mientras que en el lado mexicano lo fueron las transferencias económicas, como el pago adelantado de pensiones a adultos mayores y personas discapacitadas.

Otro renglón de actividad local fueron las acciones para la estabilización y eventual recuperación de empresas, sobre todo micro y pequeños negocios. Estas acciones fueron más frecuentes en las ciudades mexicanas, y consistieron principalmente en el otorgamiento de subvenciones estatales a empresas pequeñas. En las ciudades estadounidenses destacan, en contraste, las campañas para informar de los programas de apoyo en el pago de nóminas ofrecidos por el Gobierno federal y, en menor medida, las acciones de asistencia apoyadas con recursos locales.

4. COVID-19 y cooperación transfronteriza en Norteamérica

La epidemia hizo patente los riesgos y las vulnerabilidades que confrontan las ciudades fronterizas norteamericanas, aunque es evidente que la magnitud y complejidad de la amenaza dejó poco espacio para la cooperación y otras acciones transfronterizas. Esto se confirma con una mirada a la tabla 9.3, que muestra la diversidad de las acciones locales que involucran a poblaciones y organizaciones localizadas en el «otro lado» de la frontera. En general, el número de acciones es reducido y de espectro limitado.

En la frontera Canadá-Estados Unidos se observó apenas un puñado de acciones, aparentemente la mayoría orientadas a reforzar las restricciones a la movilidad transfronteriza impuestas por los Gobiernos nacionales respectivos. En el lado canadiense, el énfasis fue puesto en informar a los ciudadanos estadounidenses de estas restricciones y de las implicaciones de su quebranto. En Estados Unidos las acciones observadas parecieron tener el propósito de informar, pero también de advertir a los residentes de la gravedad de las medidas de contención de la pandemia tomadas por los vecinos del norte. Es obvio que las acciones locales detectadas en esta

frontera son un reflejo de la simetría política y económica que existe entre Canadá y Estados Unidos y que permite a las instituciones de ambos países –independientemente de su ubicación en la estructura administrativa– implementar con el mismo rigor medidas de protección a la salud pública. También es evidente que todas las acciones locales observadas contribuyen, tanto por omisión como por acción, a la refronterización inducida por el cierre de la frontera.

En la frontera México-Estados Unidos la variedad de acciones es mayor y ofrecen un panorama de la compleja relación que existe entre las comunidades fronterizas de ambos países. Para empezar, en esta frontera sí se registraron acciones de cooperación transfronteriza, tanto en el campo de la contención de la pandemia como en la mitigación de sus impactos adversos sobre la población. Entre las primeras destacan la negociación e implementación de acuerdos para desestimular los viajes no esenciales de residentes fronterizos con doble ciudadanía y quizá con residencia tanto en México como en Estados Unidos. El tamaño de esta población es difícil de estimar, aunque se sabe que consiste principalmente en trabajadores transfronterizos que circulan cada día y en ambas direcciones a través de los puertos fronterizos para ocuparse en actividades agrícolas, comerciales y de servicios, y en la industria maquiladora con operaciones en los dos lados de la frontera. Dependiendo de la subregión, este grupo de trabajadores incluye un gran número de personas empleadas en actividades esenciales, aunque quizá también algunas ocupadas en actividades no esenciales. En cualquier caso, las restricciones a su movilidad son mínimas y su circulación constante a través de la frontera ha generado temor de que sus desplazamientos sean un vector en la propagación del coronavirus.

Respecto a las acciones de mitigación, son notables las medidas de asistencia a los estudiantes transfronterizos, principalmente niños y jóvenes con ciudadanía estadounidense, pero con residencia en México. Antes del cierre de la frontera, este grupo cruzaba cotidianamente para asistir a clases, participar en actividades extracurriculares y recibir alimentos en las cafeterías escolares. Debido al cierre de escuelas, estos estudiantes perdieron acceso a estos servicios y con ello un componente importante de su bienestar. Para mitigar el impacto, los distritos escolares de algunas ciudades fronterizas

estadounidenses adoptaron acciones como la entrega de materiales educativos y alimentos a estudiantes transfronterizos (tabla 9.3).

TABLA 9.3

Acciones más comunes que involucran a actores del otro lado de la frontera

| <i>Región</i> | <i>Medidas más comunes</i> |
|------------------------------|---|
| Canadá- Estados Unidos | <ul style="list-style-type: none"> – Acciones legales contra ciudadanos estadounidenses por violar órdenes de cuarentena después de entrar a Canadá. – Restricciones a la entrada a Canadá de nuevos trabajadores extranjeros temporales. – Comunicación de medidas de emergencia dirigidas a residentes de ciudades fronterizas estadounidenses. – Comunicaciones sobre el cierre de cruces fronterizos primarios y secundarios que afectan a la movilidad de residentes de Estados Unidos. |
| México- Estados Unidos | <ul style="list-style-type: none"> – Entrega de alimentos a estudiantes transfronterizos que asisten a escuelas en Estados Unidos. – Acuerdo conjunto para desestimular viajes no esenciales de residentes de Estados Unidos. – Operación de estaciones de control en los puntos de cruce fronterizo. – Protesta de ciudadanos mexicanos contra el libre tránsito de visitantes provenientes de Estados Unidos. – Anuncio de medidas sanitarias en servicios de transporte público utilizados por trabajadores transfronterizos. – Entrega de materiales educativos a estudiantes transfronterizos que atienden escuelas en Estados Unidos. – Asistencia a personal de salud por parte de entidades filantrópicas estadounidenses. – Coordinación de respuestas sanitarias conjuntas. – Transferencia de pacientes hacia hospitales de Estados Unidos. |

Fuente: TransborderLab (2020).

En el área de la salud pública también se registraron algunas acciones de cooperación, tales como la coordinación de campañas sanitarias conjuntas, el establecimiento de estaciones de control en la proximidad de los cruces fronterizos y el traslado de pacientes hacia hospitales en Estados Unidos. Estas acciones son reflejo de una larga historia de colaboración binacional en el área de salud y de la existencia de mecanismos, como los consejos binacionales de

salud, que promueven y facilitan el intercambio de información y la coordinación entre agencias locales y regionales de salud (García-Pérez, 2007).

Tanto las medidas de contención como de mitigación reconocen la existencia de comunidades transfronterizas y lo complejos que pueden resultar su desconexión y el efecto contraproducente de los intentos por tratarlas de forma separada. Muchas familias fronterizas tienen miembros en ambos lados de la frontera, y sus rutinas familiares, de estudio y de trabajo implican un nivel de movilidad transfronteriza que hace difícil asignarles un lugar de pertenencia en México o Estados Unidos. La dependencia que tienen algunos empleadores y negocios de los trabajadores y consumidores del otro lado de la frontera puede ser de tal nivel que la interrupción prolongada de estos flujos pone en riesgo su supervivencia. Todas las medidas tomadas en la región reconocen de forma tácita esta realidad y constituyen en la práctica formas de defronterización en medio de las medidas de emergencia inducidas por la pandemia.

Son notables por su singularidad las acciones ciudadanas en México para protestar por la movilidad transfronteriza de residentes de Estados Unidos. Aunque el cierre de los cruces fronterizos terrestres fue anunciado como una medida bilateral para contener la propagación del virus, en términos prácticos la medida excluyó del cruce fronterizo a los nacionales mexicanos residentes de la frontera, mientras que mantuvo sin cambios la prerrogativa de cruce de ciudadanos y residentes legales de Estados Unidos (DHS, 2020b). La movilidad facilitada por un cierre asimétrico de la frontera generó preocupación y malestar, lo cual se materializó en protestas y otras expresiones de frustración y, en términos prácticos, en una exigencia social en favor de la fronterización.

Conclusión

La pandemia de la COVID-19 ha alterado rápidamente las formas de vida urbana en todo el mundo y las ciudades fronterizas de Norteamérica no han estado exentas de estas transformaciones. Al considerar su condición de espacios limítrofes y el impacto

desproporcionado de la pandemia en algunas de ellas, es importante comprender cómo las dinámicas propias de las ciudades fronterizas influyen en las respuestas locales a la pandemia y su efectividad, y cómo la pandemia trastorna las dinámicas sociales e institucionales características de los espacios de frontera. Es evidente que estamos al comienzo de una comprensión plena y profunda de la interacción entre la COVID-19 y las comunidades fronterizas, pero hay necesidad de documentar –aunque sea de manera preliminar– eventos y procesos que hacen palpables las complicadas interacciones sociales que producen la adyacencia de estructura y prácticas sociales con distintos grados de similitud e integración.

Sin duda, la propagación de la COVID-19 a través de la frontera tiene entre sus vehículos de transmisión más importantes la fuerte interacción que producen los mercados de trabajo y de consumo altamente integrados, así como las relaciones producidas por los arreglos familiares y modos de vida transfronterizos. Empero, también es evidente que medidas unilaterales y centralistas como el cierre de la frontera no aminoran el riesgo sanitario, y sí pueden contribuir a su reproducción y aun amplificarlo.

Por lo que respecta a las acciones de contención, el análisis indica que la acción local ha sido principalmente de acompañamiento en la implementación de acciones centralizadas, ya sean estas medidas tomadas por las autoridades nacionales o regionales. En los tres países, los Gobiernos regionales (provinciales o estatales) asumieron el papel principal en el diseño e implementación de la estrategia para la contención y la mitigación de la pandemia, mientras que los Gobiernos locales concentraron su actividad en amplificar dichos programas y en la vigilancia del cumplimiento de las medidas incluidas en las declaratorias de emergencia. Esto explica los escasos eventos de cooperación transfronteriza observados tanto en la frontera Canadá-Estados Unidos como en la frontera México-Estados Unidos.

La mitigación de los impactos sociales y económicos de la pandemia y de las medidas tomadas para su contención han estimulado un número mayor de acciones transfronterizas al menos en la frontera México-Estados Unidos. Algunas de estas acciones son ilustrativas de las formas de cooperación que involucran a las organizaciones locales de salud pública y que son relativamente comunes en esta

frontera (Collins-Dogrul, 2006). Otras son instancias de acciones locales que no implican formas directas de cooperación, pero sí reconocen la naturaleza transfronteriza de muchas dinámicas y prácticas sociales propias de la región. Los dos tipos de acciones representan formas claras de defronterización.

En suma, la emergencia creada por la COVID-19 está proyectando un escenario dual en materia de gobernanza transfronteriza. Por un lado, la pandemia ha revelado la debilidad de las estructuras locales para la cooperación transfronteriza, ya que los Gobiernos nacionales y estatales continúan dominando los espacios de decisión y los actores locales son agentes subsidiarios dentro de este espacio. Esto es particularmente preocupante cuando los actores nacionales divergen en prioridades y estrategias, y encasillan a las comunidades fronterizas en una suerte de trampa territorial y política que asume que el principio y el fin de relaciones sociales significativas para estas comunidades coinciden con la línea internacional (Agnew, 1994). Por otro lado, la situación creada por la pandemia podría ser vista como una oportunidad para promover nuevas prácticas institucionales y la renegociación de los espacios para la cooperación transfronteriza. Es posible que, una vez que la magnitud e implicaciones del cierre de la frontera y otras medidas centralistas se expresen plenamente, sea necesario crear condiciones para que los actores locales asuman una posición más proactiva y estratégica que enfatice la resiliencia y la preparación frente a choques externos futuros que pudieran afectar a dinámicas y relaciones transfronterizas esenciales para la vida local.

Un ejemplo de lo que es posible para escapar de la trampa territorial es el modelo de burbujas interprovinciales sugerido por Detsky y Bogoch (2020) al observar la evolución de la pandemia en algunas ciudades de la costa atlántica de Canadá y Estados Unidos. Después de un declive en las tasas de infección prevalecientes, las restricciones a la movilidad pueden ser suavizadas para permitir la movilidad entre ciudades, aunque siempre manteniendo una actitud vigilante de nuevos brotes de infección. Aplicado a las fronteras de Norteamérica, el modelo podría ser la base de la creación de burbujas binacionales que hubieran servido para mantener la movilidad transfronteriza, y con ello las relaciones económicas y sociales esenciales,

cuando dos ciudades vecinas mostraran una reducción consistente en el número de casos por COVID-19. Los mecanismos de gobernanza necesarios para la implementación de soluciones como estas, sin embargo, necesitan ser construidos.

AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento a Lisa Jantzie, Linh Luong, Nicole Maestas, Tarek Tharwat, Amanda Weissgerber y Lu Zhou, estudiantes de la Arizona State University y becarios del Laboratorio de Políticas Transfronterizas, por su asistencia en esta investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGNEW, John (1994): «The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory», *Review of International Political Economy* 1(1), pp. 53-80, en línea: <<http://www.jstor.org/stable/4177090>>.
- BRAMBILLA, Chiara (2021): «Revisiting “Bordering, Ordering and Othering”: An Invitation to “Migrate” Towards A Politics of Hope», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 112(1), pp. 11-17, en línea: <<https://doi.org/10.1111/tesg.12424>>.
- BTS (BUREAU OF TRANSPORTATION STATISTICS) (2021): *Border Crossing/Entry Data*, en línea: <<https://www.bts.gov/browse-statistical-products-and-data/border-crossing-data/border-crossingentry-data>>.
- BUURSINK, Jan (2001): «The binational reality of border-crossing cities», *GeoJournal* 54(1), 7-19, en línea: <<https://doi.org/10.1023/A:1021180329607>>.
- CAPPELLANO, Francesco; Kathrine RICHARDSON y Laurie TRAUTMAN (2021): «Cross border regional planning: insights from Cascadia», *International Planning Studies* 26(2), pp. 182-197, en línea: <<https://doi.org/10.1080/13563475.2020.1779672>>.
- COLEF-PRESS (2020): «Acciones implementadas ante COVID-19, en los estados de la región fronteriza México-Estados Unidos.

- Seminario virtual de COVID-19 en la región fronteriza México-Estados Unidos», *El Colegio de la Frontera Norte*, en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=rZ8rV_zaFdg&feature=youtu.be>.
- COLLINS-DOGRUL, Julie (2006): «Managing US-Mexico “border health”: An organizational field approach», *Soc Sci Med* 63(12), pp. 3199-3211, en línea: <<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2006.07.031>>.
- DARROCH, Michael; Robert L. NELSON y Lee RODNEY (2020): «The Detroit-Windsor Border and COVID-19», *Borders in Globalization Review* 2(1), pp. 42-45, en línea: <<https://doi.org/10.18357/bigr21202019883>>.
- DETSKY, Allan S. e Isaac I. BOGOCH (2020): «COVID-19 in Canada: Experience and Response», *JAMA* 324(8), pp. 743-744, en línea: <<https://doi.org/10.1001/jama.2020.14033>>.
- DHS (DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY) (2020a): «Joint Statement on US-Canada Joint Initiative: Temporary Restriction of Travelers Crossing the US-Canada Land Border for Non-Essential», *Department of Homeland Security*, Washington, D. C., en línea: <<https://www.dhs.gov/news/2020/03/20/joint-statement-us-canada-joint-initiative-temporary-restriction-travelers-crossing>>.
- (2020b): «Joint Statement on US-Mexico Joint Initiative to Combat the COVID-19 Pandemic», *Department of Homeland Security*, Washington, D. C., en línea: <<https://www.dhs.gov/news/2020/03/20/joint-statement-us-mexico-joint-initiative-combat-covid-19-pandemic>>.
- GANSTER, Paul y Kimberly COLLINS (2017): «Binational Cooperation and Twinning: A View from the US-Mexican Border, San Diego, California, and Tijuana, Baja California», *Journal of Borderlands Studies* 32(4), pp. 497-511, en línea: <<https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1198582>>.
- GARCÍA PÉREZ, María Hilda (2007): *Proyecto de seguimiento a la Asociación Fronteriza Mexicano-Estadounidense de Salud / United States-Mexico Border Health Association (AFMES/USMBHA)*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, en línea: <http://alamo.colson.edu.mx:8085/sitios/CESS/091020_frutosTrabajo/frutos_archivos/2007_Garcia_ProyectoSeguimiento_AvanceInvest.pdf>.

- GERBER, James; Francisco LARA-VALENCIA y Carlos DE LA PARRA (2010): «Re-Imagining the U. S.-Mexico Border: Policies toward a More Competitive and Sustainable Transborder Region», *Global Economy Journal* 10(4), 5, en línea: <<https://doi.org/10.2202/1524-5861.1681>>
- GLAESER, Edward (2011): *Triumph of the City: How our greatest inventions makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*, Nueva York, Penguin Books.
- LARA-VALENCIA, Francisco (2014): «Calidad de vida en la región fronteriza México-Estados Unidos: estado actual y tendencias emergentes», en Christopher E. Wilson y Erik Lee (eds.): *Informe del estado de la frontera: un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos*, Ciudad de México, UNAM, pp. 27-68.
- LARA-VALENCIA, Francisco; Juan AGULLÓ; Hilda GARCÍA-PÉREZ; Juan Manuel TRILLO-SANTAMARÍA y Xabier OLIVERAS (2020): «COVID-19 and cross-border mobility», *Transborder Policy Lab*, en línea: <<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.29353.72807>>.
- NI STAFF (2021): «Bill would extend aid to border businesses», *Nogales International*, 25 de enero, en línea: <https://www.nogalesinternational.com/news/bill-would-extend-aid-to-border-businesses/article_3ea8b682-5f6b-11eb-83f1-47f4f19daf70.html>.
- SCOTT, James W. (2000): «Transboundary cooperation on Germany's Borders: Strategic regionalism through multilevel governance», *Journal of Borderlands Studies* 15(1), pp. 143-167, en línea: <<https://doi.org/10.1080/08865655.2000.9695545>>.
- SOHN, Christophe (2014): «The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis», *International Journal of Urban and Regional Research* 38(5), pp. 1697-1711, en línea: <<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12071>>.
- TRANSBORDERLAB (2020): *COVID 19 and the border*, en línea: <www.transborderlab.org>.
- US EMBASSY (2021): «Travel restrictions Fact Sheet», *US Embassy*, Washington, D. C., en línea: <<https://mx.usembassy.gov/travel-restrictions-fact-sheet/>>.

- VAN HOUTUM, Henk (2021): «Beyond «Borderism»: Overcoming Discriminative B/Ordering and Othering», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 112(1), pp. 34-43, en línea: <<https://doi.org/10.1111/tesg.12473>>.
- VAN HOUTUM, Henk y Ton VAN NAERSEN (2002): «Bordering, Ordering and Othering», *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 93(2), pp. 125-136. <https://doi.org/10.1111/1467-9663.00189>.
- VELASCO, Laura (2016): «Cross-border Mobility and Clandestine Practices: Scenarios of Violence in the Mexico-United States Border Region», *Human Organization* 75(3), pp. 269-278, en línea: <<https://doi.org/10.17730/1938-3525-75.3.269>>.
- WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION) (2020): «Timeline of WHO's response to COVID-19», *World Health Organization*, en línea: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-corona-virus-2019/interactive-timeline>>.
- WILLE, Christian (2020): «Border(ing)s in times of COVID-19», en Christian Wille y Rebekka Kanesu (eds.): *Bordering in pandemic times: Insights into the COVID-19 lockdown*, UniGR-Center for Border Studies, vol. 4, pp. 9-16.

III PARTE
OTRAS EXPERIENCIAS Y COMPARACIONES

10 La cooperación transfronteriza en África y los desafíos para el futuro

Willie Aziegbe Eselebor

Introducción

A pesar de que la integración regional se ha considerado como una herramienta necesaria para la colaboración, África se enfrenta a numerosos retos en el contexto de la cooperación transfronteriza debido a la falta de coordinación en los marcos de gobernanza existentes. Este capítulo examina el creciente interés por esta problemática y los retos para el futuro. Aunque los Gobiernos de la región han aceptado la legitimidad de una autoridad supranacional como camino a seguir, se presta poca atención al papel fundamental que se espera que desempeñe la coordinación en una situación de geometría variable y «foros de conveniencia» (*forum shopping*), y a cómo la subsidiariedad debe apoyar los procesos de cooperación transfronteriza. Todo ello con el telón de fondo de la fundación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1963, la Unión Africana (UA) en 2002 y, por último, el tratado por el que se establece la Comunidad Económica Africana (CEA) (Tratado de Abuja, 1991), que entró en vigor el 12 de mayo de 1994, creando ocho comunidades económicas regionales (CER) para promover la integración, la seguridad y la cooperación (AU, 2020a). La base de esta iniciativa es la convención de la UA sobre cooperación transfronteriza (Convención de Niamey,

2014), cuyo objetivo es promover la cooperación transfronteriza a nivel local, nacional y regional. Aunque los Estados miembros están obligados a hacer que la cooperación regional funcione, algunos factores de alcance identificados, como la geometría variable y los foros de conveniencia, demuestran por qué los intentos de establecer una coalición se basan en un análisis de costes y beneficios, en el que los Estados miembros tratan de mantener alianzas basadas en sus intereses, debido principalmente a la ventaja de pertenecer a varias CER.

Los solapamientos que se dan en el regionalismo africano son amplios y crean problemas de coordinación. La diversidad y las desviaciones se explican utilizando la teoría de la agencia, la metodología basada en el estudio de caso y un diseño centrado en las redes formales e informales extraídas de los casos del Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA, por sus siglas en inglés), en el ámbito del comercio, y de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO, por sus siglas en francés), en el ámbito de las migraciones, que son buenos ejemplos de la cooperación regional. El objetivo es demostrar que la cooperación no tiene sentido sin coordinación. El estudio consta de seis secciones principales sobre los antecedentes, la gobernanza transfronteriza, la cooperación y la teoría de la agencia, los foros de conveniencia, la geometría variable y, finalmente, la coordinación, la subsidiariedad y las perspectivas de futuro, antes del resumen y las conclusiones.

1. Antecedentes

África es conocida por sus fronteras arbitrarias, trazadas artificialmente por las potencias coloniales y fomentadas en los pueblos bajo el colonialismo del siglo XIX. El artículo 3 de la Carta de la OUA, la Declaración de El Cairo de julio de 1964 y el artículo 4c del Acta Constitutiva de la UA, firmada en Lomé (Togo) en el año 2000, reconocen la inviolabilidad de las fronteras heredadas del colonialismo. Las fronteras actuales de los 55 países miembros se trazaron con líneas rectas, separando así a los pueblos de cultura similar en diferentes territorios y a partir de esferas de influencia. Sin embargo, ¿tienen los pueblos de África una herencia común y unos valores

compartidos como resultado de estas acciones? En este sentido, la cultura africana es única, pero la trayectoria de la historia ha servido en mayor medida para separar a los pueblos del continente en lugar de unirlos. Así, los intentos actuales de recalibrar la cooperación fronteriza son realmente respuestas concebidas para anular un África dividida, lo que parece estar a su vez en la base de la actual descoordinación. Esta situación conduce a repensar las nuevas estrategias de gobernanza y a comprender las lagunas que quedan sin explorar. Para ello, se deben destacar los hitos que condujeron a la creación de la UA, entre los que se encuentran los siguientes:

1. la Declaración de la Cumbre de Sirte de 1999, en la que se pedía la creación de la UA;
2. la Cumbre de Lomé, en la que se adoptó el Acta Constitutiva de la Unión Africana en el año 2000;
3. la Cumbre de Lusaka, hoja de ruta para la implementación de la Unión Africana en 2001;
4. la Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés) de 2001;
5. la Cumbre de Durban¹ y el lanzamiento de la UA en 2002; y
6. la Convención de Niamey de 2014.

El Tratado de Abuja de 1991/1994 y la Convención de Niamey de 2014 sentaron las bases para que los Estados miembros se unieran en forma de integración.² La integración implica el trabajo conjunto, persistente y sistemático por parte de múltiples actores, instituciones y Estados para lograr un objetivo común. La 23.^a Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, celebrada en Malabo (Guinea Ecuatorial) los días 26 y 27 de junio de 2014, adoptó la Convención de la Unión Africana sobre cooperación transfronteriza, conocida también como la Convención de Niamey de 2014.

1. El presidente sudafricano Thabo Mbeki convocó la Primera Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA el 9 de julio de 2002 en Durban, Sudáfrica.
2. En este sentido, el término *integración* se refiere a: la integración socioeconómica, política y regional, e incluso a las actividades destinadas a unir a los 55 Estados miembros de la Unión Africana.

Su objetivo es promover la cooperación transfronteriza y la gestión pacífica de los conflictos fronterizos, lo que facilita al mismo tiempo la libre circulación de personas, bienes y servicios. Los principales objetivos del Convenio de Niamey son:

- promover la cooperación transfronteriza a nivel local, subregional y regional;
- facilitar la delimitación, demarcación y reafirmación de las fronteras interestatales;
- facilitar la resolución pacífica de los conflictos fronterizos;
- promover la paz mediante la prevención de conflictos y la integración continental; y
- transformar las zonas fronterizas en catalizadores del crecimiento y la integración socioeconómica y política del continente.

La Convención de Niamey tiene como objetivo la cooperación para el desarrollo socioeconómico, incluyendo áreas como el transporte, la comunicación, el comercio y las actividades pastorales, entre otras. Estas acciones forman parte también de las estrategias de la UA para la gestión de fronteras, las cuales giran en torno a tres pilares:

- la cooperación y la coordinación entre los actores de la gestión fronteriza a todos los niveles;
- el desarrollo de la capacidad de los organismos nacionales y bilaterales para la gestión de fronteras; y
- la participación de la comunidad a múltiples niveles en la gestión de las fronteras.

El Convenio también encomienda a la UA la creación del Fondo de Programas Fronterizos para apoyar los programas de cooperación y colaboración transfronterizos. Esto también ha llevado a la creación del Comité Consultivo de Fronteras Continentales, compuesto por representantes de las CER y los organismos nacionales de los Estados miembros. El problema no es la ausencia de políticas y el establecimiento de instituciones, sino su falta de capacitación para implementar programas en este sentido.

Este estudio se centra en la promoción de la cooperación transfronteriza a nivel local (Estados miembros), subregional (COMESA y CEDEAO) y regional (UA). Los estudios de caso se han extraído del COMESA y de la CEDEAO. Ambos casos constituyen el ámbito geográfico de estudio, debido principalmente a las diferencias en su área de aplicación, los objetivos estratégicos de cada uno, esto es, el comercio y la migración respectivamente, y lo más importante, su dimensión funcional. Es evidente que existen deficiencias de coordinación entre los socios de cada CER debido a la ausencia de mecanismos claros de consulta entre los comités directivos nacionales responsables de la gestión de las fronteras, especialmente en el caso de COMESA. El COMESA se creó en 1994, en sustitución de la antigua zona de comercio preferencial (ZCP) creada en 1981 y compuesta por 21 Estados miembros con el objetivo de promover la paz y la seguridad en la región. La CEDEAO se creó mediante el Tratado de Lagos, el 28 de mayo de 1975, y comprende un grupo de 15 miembros con el mandato de promover la integración económica en múltiples ámbitos. Además, la falta de información y concienciación pública, los intereses creados, una representación errática de las partes interesadas, la baja capacitación de los actores para la gestión, las políticas incoherentes de la UA y las ayudas de los donantes son solo algunos de los errores y de las disfuncionalidades emergentes.

La mayoría de estos instrumentos de cooperación también se reproducen en el Programa de Fronteras de la Unión Africana (AUBP, por sus siglas en inglés) y en la Agenda 2063. El AUBP (AU, 2007), por ejemplo, es otro hito en el ámbito de la elaboración de políticas diseñadas para abordar la cooperación en todo el continente; tiene como objetivo promover la paz y la estabilidad, y consta de cuatro pilares:

1. la demarcación de las fronteras;
2. la cooperación transfronteriza;
3. el desarrollo de capacidades; y
4. la movilización de recursos y asociaciones.

La AUBP también insta a las CER a aumentar las iniciativas de cooperación y a «Proporcionar el marco legal necesario para la

formalización de la cooperación transfronteriza y establecer fondos regionales para financiar dicha cooperación».

Sin embargo, la aplicación conjunta de los objetivos mencionados refleja la multiplicidad de la agenda, sin los correspondientes planes de acción destinados a reducir los obstáculos en torno al cruce de fronteras y a reforzar y mantener la cooperación a nivel local de las comunidades fronterizas.

La Agenda 2063 (AUC, 2015)³ prevé un África unida, integrada políticamente y basada en los ideales del panafricanismo y el sueño del renacimiento africano. También tiene entre sus objetivos el avance hacia un *continente con fronteras abiertas* en el que los recursos transfronterizos se gestionen mediante el diálogo y una «identidad cultural, patrimonio común, valores y ética fuertes». Otros planes de acción destacados en el documento de la Agenda 2063 son las inversiones transfronterizas conjuntas para explotar los recursos naturales compartidos y el silencio de las armas para 2020, a través de un diálogo reforzado centrado en la prevención y la resolución de conflictos, para que la paz sea una realidad en todos los pueblos.

Si bien es cierto que existe un abanico de oportunidades bajo la dirección de la UA, la puesta en marcha de la cooperación y la coordinación sigue siendo en gran medida una asignatura pendiente. La cooperación transfronteriza es un instrumento potente para unir, promover la paz y la seguridad en los espacios fronterizos compartidos, hasta ahora divididos por el colonialismo. Es imperativo reflexionar sobre esta trayectoria y realizar una evaluación que permita impulsar nuevas ideas sobre la cooperación transfronteriza y el futuro de la integración en África. Este estudio pretende evaluar en este sentido los instrumentos de dos comunidades económicas regionales (COMESA y CEDEAO) y determinar si las políticas reguladoras han conducido o no a una mayor cooperación y coordinación a nivel regional.

3. La Agenda 2063 es el proyecto y el plan director para transformar África en la potencia mundial del futuro.

El estudio presta atención a la cooperación, la competencia y la coordinación, y tiene en cuenta la necesidad de cubrir las lagunas existentes en la literatura. Los debates contemporáneos sobre este tema atestiguan el considerable interés que suscita la redefinición de la relación entre lo nacional, las CER y la UA bajo un *continuum* de cooperación. Más concretamente, se abordarán tres cuestiones centrales:

1. *Cooperación*: ¿Qué grado de desempeño presentan los instrumentos de la UA en relación con acuerdos de cooperación regional?
2. *Competencia*: ¿Existen amenazas que limitan las relaciones entre la UA y las CER?
3. *Coordinación*: ¿Puede el principio de subsidiariedad ayudar a la UA a reducir los niveles de rivalidad?

No es un eufemismo asumir que la cooperación entre las CER y entre estas y la UA tiene lugar en un entorno competitivo. Del mismo modo, el reparto de poderes es más bien el resultado de la exigencia política y de los intereses geoestratégicos que de las necesidades prioritarias de la sociedad, lo que ha llevado a la proliferación de instituciones o reglamentos que no han sido operacionalizados o permanecen inactivos en el continente. Los factores que impiden la cooperación son mucho mayores que aquellos que promueven la coordinación en los distintos niveles. Es necesario impulsar un régimen que aproveche las oportunidades, así como el potencial de cooperación y coordinación existente, y que impulse un proceso de integración activa en África. Los retrocesos pueden tener su origen en la gobernanza transfronteriza cooperativa. La gobernanza en el marco de la agenda de cooperación significa la asociación inclusiva de las comunidades fronterizas que comparten la proximidad en cuanto a ubicación, idioma, cultura y afinidad. El vínculo debe ser bilateral y construirse en torno a los temores comunes y a las soluciones propias para los problemas identificados.

2. Gobernanza transfronteriza

La gobernanza transfronteriza consiste en un conjunto de instituciones dedicadas a la cooperación transfronteriza entre diversos actores, principalmente a nivel subnacional, con el objetivo de superar los retos en torno a una frontera nacional compartida. Esto significa que los sistemas de gobernanza transfronteriza se consideran respuestas a los problemas, barreras u obstáculos comunes que se puedan dar a lo largo de una localización contigua o compartida, limítrofe con dos Estados jurisdiccionales. Las regiones fronterizas a veces presentan estructuras de gobernanza complejas y con acuerdos en red, especialmente si la orientación colonial es diferente. Con el objetivo de intentar comprender la gobernanza transfronteriza y sus estructuras multilaterales y multinivel, Perkman (2007) la define como la «necesidad percibida de coordinación política o la gestión de las interdependencias transfronterizas». Esta perspectiva de gestión territorial también reconoce la coordinación regional como parte integrante de dichas interdependencias.

La gobernanza transfronteriza puede implicar el cambio hacia intrincadas estructuras multinivel, en las que el poder se comparte verticalmente entre diferentes niveles de gobierno y horizontalmente con actores no estatales, y en las que se produce una dispersión de la autoridad hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados entre estructuras jerárquicas escalonadas. Teniendo en cuenta estos elementos, Scott propone una aproximación desde un punto estratégico: «Un entorno en el que deben confluir las diferentes culturas políticas, legislativas y administrativas nacionales y que permita a los actores implicados evaluar las trayectorias de desarrollo, prever objetivos comunes y determinar los medios para alcanzarlos» (2000: 95).

Para comprender plenamente la idea de gobernanza desde el punto de vista de la territorialidad, se pueden identificar dos vías en el proceso transaccional, la horizontal y la vertical. La horizontal simboliza la categoría de los actores, ya sean estatales, no estatales, de la sociedad civil o del sector privado, mientras que la vertical implica los niveles local, nacional, regional o global. En la mayor parte de la literatura sobre la integración africana, las amenazas provienen más de las disonancias existentes en la dimensión vertical que

de la horizontal. La estructura en la horizontal es obviamente débil y carece de capacidad para calibrar un acuerdo de cooperación inteligible. En una situación ideal, el poder debería repartirse entre los distintos niveles territoriales de manera complementaria, para que los destinatarios afectados puedan recoger los dividendos de la cooperación.

Esto es importante para las regiones transfronterizas, pero las alianzas horizontales en la gobernanza multinivel han generado más bien actividades de foro de conveniencia. Esto ha dado lugar a iniciativas de gobernanza con un bajo nivel de rendimiento, que se tienden a generar interdependencias negativas entre una serie de actores a nivel local, nacional y regional. Pikner (2008) considera que este proceso es «una infraestructura social a través de las fronteras estatales que crea canales para la transferencia o el flujo de recursos materiales e inmateriales». Cada vez son más las responsabilidades que se delegan en grupos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y grupos de investigación en el ámbito de la gobernanza de la cooperación, pero sorprendentemente los impactos no se manifiestan según lo esperado. Esto es el carácter inacabado del proceso de exigencia de coordinación.

2.1 *Cooperación transfronteriza*

Una dimensión notable de la cooperación transfronteriza es la creación de alianzas en torno a cuestiones específicas e inseguridades intrincadas. Es importante deconstruir por qué los Estados nacionales tratan de cooperar a nivel regional mediante acuerdos institucionales formales, mientras que en los niveles informales las actividades están desarticuladas y descoordinadas. Las razones no son raras, ya que los Gobiernos prefieren ganar legitimidad y reputación con los socios internacionales, especialmente con las agencias donantes, mientras que, en la periferia, estas alianzas se clasifican como parasitarias. En esencia, esto podría ocurrir en el ámbito del comercio y la seguridad, entre otros ámbitos de importancia. En la misma línea, las evidencias sugieren que, en el caso de África, los Estados coloniales o poderosos del pasado facilitan la creación de bloques regionales en consonancia con sus intereses geopolíticos, económicos y sociales.

Por ejemplo, Marruecos salió de la CEDEAO en 1984, pero, por prescripción de la mayoría de las agencias donantes, estas insisten en que se incluya a Marruecos en los proyectos de desarrollo destinados a África occidental. Las coaliciones abundan tanto entre los Estados africanos francófonos como entre los de la Commonwealth. Si estas alianzas fomentan o dificultan la cooperación intraafricana, es algo que sigue sin explorarse en la literatura académica. Es importante señalar que, aunque la cooperación se inicie a nivel individual (inclusividad), el espectro completo se actualiza cuando el proceso se consolida y se respalda con legislación. En los niveles informales, las cuestiones de legislación apenas reciben aprobación, pero es muy activa en términos de asociaciones comerciales. El COMESA acoge a los pequeños comerciantes transfronterizos, que disfrutaban de un régimen comercial simplificado. La cooperación implica el establecimiento de asociaciones horizontales y verticales, con la participación de múltiples partes interesadas en el entorno transfronterizo y, más concretamente, en el nivel de gobernanza fronteriza (bilateral/multilateral) y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, sobre el que Axline postula que «la cooperación regional solo puede entenderse desde la perspectiva de los intereses nacionales de cada uno de los Estados miembros, y donde la política de las negociaciones regionales implicará acomodar estos intereses para todos los socios» (1994: 217).

Aparte del colonialismo, que actúa como factor de influencia en el regionalismo en África, hay otras condiciones que se relacionan con los temores de las naciones más pequeñas y cómo los grandes actores deben ofrecer protección. El intento de la CEDEAO de lanzar una moneda única, llamada eco, en julio de 2020, no se llevó a cabo debido a las consecuencias de la COVID-19 y al fracaso en la convergencia de los 15 Estados miembros. Sin embargo, la verdadera razón podría ser la presencia del franco CFA (FCFA), puesto que la mera existencia de la moneda eco en África occidental podría socavar el acuerdo de cooperación financiera entre Francia y sus antiguas colonias. Así, Costa de Marfil anunció en diciembre de 2019, y de común acuerdo con Francia, que el FCFA sustituía al eco, a lo que se opusieron estratégicamente Nigeria y algunos aliados dispuestos. Esto ha creado incertidumbre en el regionalismo y confirma aún más la influencia de Francia en la región.

Las coaliciones transfronterizas se basan en redes horizontales y verticales y dependen de situaciones y oportunidades específicas, con la participación de diversos actores que operan con unos objetivos, valores y estándares de regulación previamente acordados. La cooperación transfronteriza también puede darse a nivel macro y micro. A nivel macro, se refiere a las relaciones entre las autoridades políticas locales, mientras que a nivel micro se trata más bien de comerciantes transfronterizos informales (pequeños comerciantes). En la mayoría de los casos, los marcos normativos consisten en tratados que a veces son vinculantes para las partes contratantes y otras veces no lo son. Las iniciativas de cooperación también tienen límites: pueden ser públicas, privadas, sin ánimo de lucro u otras partes interesadas, y pueden ser *ad hoc*, permanentes o de acuerdo con los acuerdos alcanzados a nivel local, nacional y regional.

3. La cooperación en la teoría de la agencia

Stephen Ross (1973) y Barry Mitnick (1973) fueron los creadores de la teoría de la agencia. Mientras que Ross se centró en la teoría económica de la agencia, Mitnick prestó atención a la teoría institucional de la agencia. Mitnick (2019) cree que las instituciones se construyen en torno a la agencia y evolucionan para gestionarla, en respuesta a la imperfección esencial de las relaciones entre agentes. En un contexto dado, un comportamiento nunca se produce según las preferencias del principal porque no es posible hacerlo perfecto. En el ámbito de la integración, la sociedad crea instituciones que atienden a estas imperfecciones, gestionándolas o amortiguándolas, adaptándose a ellas o distorsionándose crónicamente por ellas. Esto explica por qué se producen distorsiones en la relación de la UA con las CER existentes y otros organismos internacionales multilaterales en el ámbito de la elaboración de políticas de cooperación en las regiones. Las estructuras institucionales y los incentivos no desempeñan papeles complementarios y, de alguna manera, cuando los intereses no se alinean se invoca el principio de la geometría variable. La teoría institucional de la agencia responde a preguntas tales como las causas de dicha distorsión:

Los fracasos en el desempeño social y organizativo persisten y se gestionan, las dinámicas relacionales del agente y el principal, las estrategias utilizadas por los agentes y los principales para evaluar las cualidades de sus socios de intercambio, incluida la credibilidad de los testimonios proporcionados sobre esas cualidades, la gobernanza normativa de las relaciones agente-principal, la presentación externa y/o la manipulación de la reputación de las relaciones de agencia, y muchas otras cuestiones relacionadas (Mitnick, 2020).

La teoría de la agencia es relevante en África, donde la Unión Africana (la principal organización) delega la autoridad en las comunidades económicas regionales sobre ciertas tareas, lo que informa no solo las relaciones económicas, sino también el ámbito de la cooperación (Mitnick, 1973; Ross, 1973).

El comportamiento nunca se produce según las preferencias del principal porque no es posible hacerlo perfecto, pero la sociedad crea instituciones que atienden a estas imperfecciones, gestionándolas o amortiguándolas, y también adaptándose o distorsionándose en su relación con ellas, incluso de manera permanente. Así pues, para comprender plenamente la agencia, necesitamos ambas corrientes: ver las estructuras institucionales y los incentivos. Este artículo describe el origen y los primeros años de la teoría, situando su desarrollo en el contexto de otras investigaciones en este ámbito.

El trabajo de Mitnick identificó la norma fiduciaria y desarrolló una lógica teórica basada en la variedad de contextos sociales. En otras palabras, comenzó a desarrollar una teoría institucional de la agencia, presentando las relaciones sociales como:

los asesores y los clientes, los abogados que negocian entre sí, los diplomáticos que negocian con gobiernos extranjeros y entre sí, las pautas de comportamiento de los representantes legislativos, la defensa de los grupos de interés, los reguladores como agentes sujetos a la vigilancia de los observadores públicos, los sistemas de incentivos reguladores, etc. (Mitnick, 2019).

Desde 1980, África ha sido testigo de una explosión de diferentes formas de acuerdos de cooperación en nombre del nuevo

regionalismo. El espacio cívico de las CER comprende organizaciones como COMESA y CEDEAO, entre otras seis, que están profundizando en el significado de la integración. El campo de la integración está formado por actores formales e informales y coaliciones multidimensionales que actúan en pluralidad, por lo que es imperativo construir un sistema de gobernanza que responda a las necesidades de la gente, sin conflictos de intereses ni foros de conveniencia.

4. Competencia y foros de conveniencia

La selección de determinados foros para las intervenciones de los Estados se basa en el regionalismo solapado, en el que un Estado es miembro de más de una CER y en el que estas comparten elementos comunes. Esto se relaciona con el dinamismo asociado a las organizaciones internacionales en las que la agenda de dichas instituciones varía y responde también a la diversidad de la región en cuestión o del aparato de los Estados. La expansión del regionalismo ha permitido la aparición de foros de conveniencia, mediante la cual las naciones seleccionan entre las CER que se solapan, entablando así canales de cooperación *ad hoc* y más beneficiosos. Esto es particularmente dominante con los Estados miembros de COMESA que pertenecen a otros acuerdos de cooperación como South Africa Development Commission (SADC), East African Commission (EAC), Intergovernmental Authority on Development (IGAD) y los Grandes Lagos entre otros. El foro de conveniencia de líderes africanos, con el fin de obtener ventajas de las mejores organizaciones regionales que se solapan. Los solapamientos crean problemas de costes y beneficios, así como de coordinación.

A partir de las lecciones aprendidas en uno de los estudios de caso, la CEDEAO tuvo en el pasado acuerdos de cooperación con la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS, por sus siglas en inglés) en materia de lucha contra el terrorismo, lo que ahora se ha transformado en una nueva alianza con la Comisión de la Cuenca del Lago Chad (LCBC, 1964), relativa a la cooperación militar de Camerún, Níger, Nigeria, Chad y Benín. Esto ha llevado a la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta Multinacional (MNJTF) en

la cuenca del Chad para hacer frente a los problemas de insurgencia y terrorismo que afectan a Nigeria y a otros miembros de la LCBC. En un acuerdo similar, Mali, Níger y Burkina Faso, que son Estados miembros de la CEDEAO, se unieron a Chad y Mauritania, que también son miembros del G5 del Sahel-2014, un mecanismo institucional de cooperación en materia de seguridad patrocinado por Francia. Esto ilustra la compleja naturaleza de los acuerdos de cooperación en la región. Además, las ilustraciones confirman por qué persisten las tensiones sobre las diferencias coloniales entre la esfera de influencia francesa y otros Estados, dejando tras de sí una profunda desconfianza, competencia y casi ausencia de coordinación.

Al evaluar el impacto de los foros de conveniencia, la coordinación no es un juego finalista, sino la continuación de líneas de comunicación claras y la armonía de objetivos, cuya escasez puede dar lugar a la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos. El Acta Constitutiva de la UA del año 2000 creó cinco regimientos de Fuerzas Africanas de Reserva (ASF, por sus siglas en inglés), relacionados con la cooperación en materia de seguridad y con la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo de Paz y Seguridad (CPS) de la UA, en el marco del acuerdo de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA). Esto incluye las intervenciones militares autorizadas para la gestión de conflictos, la prevención de conflictos, la observación y el seguimiento de la misión de apoyo a la paz, incluida la asistencia humanitaria y la consolidación de la paz. Estas agrupaciones regionales (tabla 10.1) así creadas son:

- Fuerza de Reserva de África Central (CASF)
- Fuerza de Reserva del África Oriental (EASF)
- Fuerza de Reserva de la CEDEAO (ESF)
- Capacidad Regional del Norte de África (NARC)
- Fuerza de Reserva del Sur de África (SASF)

TABLA 10.1
Brigadas de la Fuerza de Reserva Regional Africana⁴

| <i>África central (CASF)</i> | <i>África oriental (EASF)</i> | <i>África occidental (ESF)</i> | <i>Norte de África (NARC)</i> | <i>Sur de África (SASF)</i> |
|----------------------------------|---------------------------------------|--|-----------------------------------|----------------------------------|
| Guinea Ecuatorial | Etiopía | Benín | Egipto | Botsuana |
| Camerún | Yibuti | Burkina Faso | Argelia | Lesoto |
| República del Congo | Eritrea | Costa de Marfil | Libia | Madagascar |
| Sao Tome y Príncipe | Kenia | Gambia | Mauritania | Malawi |
| RCA | Comoras | Ghana | Túnez | Mauricio |
| Angola* | Ruanda | Guinea-Bissau | Sahara Occidental | Mozambique |
| Burundi | Seychelles | Cabo Verde | | Namibia |
| República Democrática del Congo* | Somalia | Liberia | | Zambia |
| | Sudán | Mali | | Zimbabue |
| | Uganda | Nigeria | | Sudáfrica |
| | Burundi | Níger | | Suazilandia |
| | | Senegal | | Tanzania |
| | | Sierra Leona | | Angola* |
| | | | | República Democrática del Congo* |

* membresía superpuesta

La creación de la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis (ACIRC, por sus siglas en inglés) en 2013 sigue siendo una duplicación de la capacidad de despliegue rápido de la ASF. África no cooperó ni se coordinó para dar una respuesta rápida para proteger a Mali de los insurgentes, dejando que Francia se encargara de ello. Esto también parece poner en duda la competencia militar

4. Cada una de las brigadas de las 5 regiones debía aportar 5.000 hombres. En 2017, las brigadas NARC y CASF eran menos funcionales que las demás.

de las ASF de la CEDEAO y la UA para desplegarse rápidamente en tiempos de crisis. La ACIRC está estructurada para detener o prevenir genocidios, atrocidades o crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. También podría ser una reacción imperialista instintiva a un problema local, con defectos que socavan gravemente los mecanismos de resolución de conflictos de la CEDEAO y la UA en el marco del regionalismo. La proliferación de estas agencias, con mandatos diversos, se asemeja a la lucha por el reconocimiento y la influencia que termina por enturbiar la coordinación. Esto se debe a que la UA y las CER dependen en gran medida de los recursos de los donantes y, por lo tanto, seguirá existiendo el principio de foro de conveniencia entre las capacidades regionales y quienes piden ayuda en el marco de las iniciativas de cooperación.

A pesar de lo anterior, esto no quiere decir que la UA carezca de casos de cooperación en algunas circunstancias. Tenemos un historial de cooperación limitada en operaciones militares conjuntas y en algunas operaciones integradas de apoyo a la paz en África, que se detallan en la tabla 10.2.

TABLA 10.2
Misión y apoyo integrado

| | Periodo | Misión | Apoyo personal integrado |
|---|---------------------------|---|--------------------------|
| a | Enero 2007-actualidad | Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM, siglas en inglés) | Personal militar: 22.126 |
| | | | Personal civil: 70 |
| b | Enero 2008-actualidad | Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID, siglas en inglés) | Personal militar: 16.200 |
| | | | Personal policial: 4.690 |
| | | | Personal civil: 4.437 |
| c | Noviembre 2011-actualidad | LRA-RTF | Personal militar: 4.999 |
| | | | Personal policial: 1 |
| d | Enero 2013-junio 2013 | Misión Internacional Africana de Apoyo a Mali (AFISMA, siglas en inglés) | Personal militar: 8.859 |
| | | | Personal policial: 590 |
| | | | Personal civil: 173 |
| e | Diciembre 2013-actualidad | Misión Internacional Africana de apoyo (MISCA CAR, siglas en inglés) | Personal militar: 10.440 |
| | | | Personal policial: 1.820 |
| | | | Personal civil: 152 |

En retrospectiva, el interés estratégico de Francia en Mali era evidente. Mientras que los continentes de la AFISMA ocupan posiciones estratégicas en los territorios malienses, las operaciones militares, incluido el abastecimiento de equipos, son coordinadas por Francia en colaboración con las fuerzas malienses.

5. Geometría variable y retos de la cooperación

Los obstáculos técnicos a la cooperación en África han recibido una mayor atención en los últimos años porque pueden tener un impacto significativo en la coordinación. Existe el problema del proteccionismo, los intereses nacionales y las preocupaciones de seguridad. La importancia concedida a las preocupaciones de seguridad motivó a Nigeria a cerrar unilateralmente sus fronteras terrestres con los Estados miembros de la CEDEAO en 2019. Otras razones son que la República de Benín es un Estado de transbordo, donde la regulación, los estándares y los acuerdos de bienes de origen no se aplican en el regionalismo. En un intento de eliminar los obstáculos a la cooperación, los jefes de Estado de la CEDEAO se reunieron en Accra el 15 de junio de 2007 y decidieron pasar de una CEDEAO de Estados a una CEDEAO de pueblos en 2020. La implementación de este objetivo estratégico comenzó con la introducción del Programa de Iniciativas Transfronterizas, que se consumó en el «Plan de Acción sobre Migración y Desarrollo» que definió el Enfoque Común de la CEDEAO sobre migración adoptado el 14 de junio de 2007 en Abuja. Este plan de acción establece explícitamente en su artículo 59:

Los ciudadanos de la comunidad tendrán derecho de entrada, residencia y establecimiento y los Estados miembros se comprometen a reconocer estos derechos de los ciudadanos comunitarios en sus territorios de acuerdo con las disposiciones de los protocolos correspondientes (ECOWAS, 2007).

Así, todos los tipos de cooperación parten de actividades concretas que producen redes y, en algunos casos, crean estructuras con efectos multiplicadores. En este punto, hay poca diferencia entre

Europa y África. Si la existencia de estructuras formales de cooperación transfronteriza –entre Gobiernos locales/regionales de ambos lados de las fronteras nacionales– sigue siendo una prerrogativa de Europa, África occidental posee muchas redes transfronterizas comerciales, religiosas, económicas, culturales y sociales. De hecho, las afinidades socioculturales o, incluso, religiosas determinan a menudo el acceso a la información estratégica y determinan la capacidad de polarizar económicamente un territorio transfronterizo. Estas redes tienen un claro efecto multiplicador que se hace evidente por su capacidad para convertir su influencia social o religiosa en capital económico. Su distribución espacial también garantiza que dominen los flujos de información que normalmente se ven interrumpidos por las fronteras.

El hecho es que la falta de cooperación interinstitucional crea importantes limitaciones de escala y normativas: infraestructurales, financieras y aduaneras. Además, la participación de las instituciones públicas permite una socialización de la información sobre las oportunidades transfronterizas y, por tanto, reduce el riesgo de monopolios. En efecto, la distribución desigual de la información, que aumenta la posibilidad de formación de mercados cautivos, tiene su origen en el efecto frontera o de «compartimentación» de las fronteras nacionales. Si bien este efecto frontera justifica el establecimiento de asociaciones horizontales (entre actores públicos y privados) a cada lado de la frontera, el solapamiento de las escalas de intervención requiere la participación de órganos centrales, así como locales, e incluso supranacionales.

5.1 *Incoherencia política*

La naturaleza de la relación entre la UA y las CER se rige por numerosos textos políticos: el Plan de Acción de Lagos y el Acta Final de Lagos (1980); el Tratado de Abuja (1994); el Protocolo Relativo al Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad (2003); el Protocolo sobre las relaciones entre la CEA y las CER (firmado en 1998 y actualizado en 2007); el Memorando de entendimiento sobre la cooperación en materia de paz y seguridad entre la UA, las CER y los mecanismos de coordinación de las brigadas regionales de reserva

de África oriental y septentrional (2008). En este sentido, no existen estándares, lo que explica la falta de precedentes y de un enfoque común.

5.2 *Complejo de seguridad*

En cuanto a la seguridad regional, las fronteras africanas son porosas y siguen siendo importantes vías de entrada a la proliferación de armas pequeñas y ligeras. Esto ha dado lugar a una insurgencia sostenida, al terrorismo y a la delincuencia organizada transnacional a gran escala en la región. La necesidad de reforzar la seguridad fronteriza motivó a los ministros de la UA responsables de las cuestiones fronterizas a reunirse con las CER en una reunión de coordinación conjunta organizada por la CEDEAO en Abuja (Nigeria) del 29 al 31 de octubre de 2013. En esta reunión se reconoció la necesidad de colaboración entre las CER de la UA, reafirmando declaraciones anteriores de 2007, 2010 y 2012 para reducir las deficiencias en las políticas relacionadas con las fronteras.

5.3 *Instituciones débiles*

La mayoría de los países africanos tienen instituciones débiles y, por tanto, carecen de las capacidades necesarias, como la Unión Europea, para gestionar las consecuencias de la globalización. También tenemos regímenes de transición, con falta de experiencia en diplomacia internacional. Además, se debe tener en cuenta la enorme herencia colonial: la rivalidad anglófona y francófona. Además, los Estados miembros deben mejorar adecuadamente la infraestructura institucional.

5.4 *Conflicto de intereses*

La justificación de la cooperación transfronteriza estriba en reunir a diversos grupos de interés y lograr la continuidad en las oportunidades de creación de relaciones. Los obstáculos impiden que se logre la complementariedad. Para evitar el conflicto de intereses es necesario adoptar medidas de fomento de la confianza. En realidad,

los agentes locales han adquirido un protagonismo central en el funcionamiento de la cooperación transfronteriza. No debería surgir la competencia entre sí por la lealtad de los Estados miembros. Esto ha afectado negativamente al concepto de ventaja comparativa entre las CER y, especialmente, a las relaciones bilaterales entre los Estados miembros. A pesar de estas ventajas, los acuerdos de cooperación plantean retos para los Estados en términos de soberanía, especialmente para las nociones tradicionales de equilibrio entre los intereses nacionales y los regionales. Las instituciones fuertes deben ser capaces de impulsar políticas, metas y objetivos, así como de conformar unas normas de gobernanza que definan las limitaciones y las áreas temáticas donde pueda darse un conflicto de intereses.

5.5 Transparencia en la toma de decisiones

Los foros de conveniencia han afectado negativamente a la transparencia en la toma de decisiones entre los Estados miembros de las CER. Un ejemplo de ello se encuentra en que varios Estados miembros de COMESA pertenecen a IGAD, SADC o EAC. Del mismo modo, los Estados miembros de la CEDEAO también pertenecen al G5-Sahel o a la LCBC. La apertura es un valor importante en la transparencia, porque promueve la aceptación y la inclusión, pero la pertenencia múltiple a los organismos multilaterales genera sospechas, desconfianza y competencia. La transparencia de los procedimientos es necesaria en los acuerdos de cooperación, especialmente en las operaciones integradas de apoyo a la paz dentro del marco estratégico de despliegue y protección de las fuerzas de reserva de la UA-APSA-ASF. Las pruebas indican la falta de transparencia procedimental en las actividades de mantenimiento de la paz en Mali, en la RDC y en otros lugares por parte de los países de la UA. El establecimiento de relaciones requiere diálogo y notificación previa (consentimiento). Esto puede contribuir a un régimen más reglamentado, especialmente en lo que se refiere al cierre de fronteras y las restricciones comerciales, ya que para la toma de decisiones en este sentido existen precedentes y criterios previsibles.

5.6 Diferencia monetaria

La CEDEAO aspira a transformarse en una zona monetaria única, previsiblemente como la eurozona, pero el mayor reto sigue siendo si los Estados miembros están dispuestos a subordinar colectivamente sus intereses nacionales a los controles normativos regionales. Una moneda única que conduzca a una unión monetaria y que reúna a 15 Estados miembros cooperantes significa transferir la autoridad política nacional a las instituciones de la CEDEAO. Pero la diferencia monetaria entre los Estados miembros sigue siendo un obstáculo. Un ejemplo es la preferencia de los Estados francófonos por mantener la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA).⁵ Unos ocho países pertenecen a la zona del franco CFA en África occidental. Esto explica que la propuesta de lanzamiento de la moneda eco en diciembre de 2020 haya sido abortada de forma preventiva. El Tesoro francés es el único responsable de garantizar la convertibilidad del franco CFA y, por tanto, es una parte interesada en cualquier nuevo régimen monetario único en África occidental.

6. Coordinación, subsidiariedad y futuro

Al examinar la conexión entre la coordinación y la subsidiariedad, es importante comprender los resultados esperados y el tipo de acciones necesarias para su consecución en un estado de cosas y un plazo determinados. África es uno de los mayores receptores de donantes, por lo que la coordinación se vuelve sospechosa y difícil de gestionar. Tenemos que descifrar lo que puede considerarse un apoyo útil y necesario frente a las prácticas de *dumping*. La mayoría de los programas sobre migración están diseñados para desalentar la migración a los países en cuestión, en lugar de ayudar a la movilidad regular. La pandemia de la COVID-19, por ejemplo, demostró la

5. Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo pertenecen a esta zona monetaria.

debilidad de la coordinación internacional en materia de crisis sanitaria. En esta situación, las fronteras se cerraron unilateralmente, lo que reforzó la noción de que las fronteras son divisoras y que la coordinación podría haberse gestionado mejor. Reflexionando sobre esta nueva normalidad, existe un desajuste entre la capacidad institucional para gestionar emergencias y los recursos disponibles, lo que implica una asimetría en lo que la gente quiere o, en contraposición, entre lo que los regímenes están dispuestos a ofrecer. En este caso, la cooperación queda atrapada en una red de turbulencias.

El objetivo de la coordinación en la cooperación transfronteriza es garantizar que las intervenciones de los proyectos lleguen de forma cohesionada y eficaz a los beneficiarios, de manera que mejore el nivel de vida. La coordinación, según Malone y Crowston (1994), es el acto de gestionar las interdependencias entre las actividades. Coordinación significa integración o conexión para realizar un conjunto de tareas colectivas. África, como región, ya está integrada por el Tratado de Abuja de 1991 y, por lo tanto, la mayoría de los marcos políticos guardan similitudes para ofrecer una buena gobernanza, en la que la cooperación debería complementarse con la coordinación. El Acta Constitutiva de la UA de 2002 subraya la necesidad de coordinar y armonizar las políticas entre las ocho comunidades económicas regionales (CER) existentes y futuras.

El marco de la APSA (AU, 2012) y la ASF siguen siendo un modelo de cooperación en materia de seguridad. Otros acuerdos de seguridad son la Fuerza Conjunta G5-Sahel y la Fuerza Conjunta Multinacional de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad (LCBC MNJTF, por sus siglas en inglés) en la cuenca del Chad, que afirman la política de la UA de cooperar en actividades relacionadas con la seguridad regional. Sin embargo, en cuanto al enfoque de la seguridad humana, hay varios marcos de cooperación transfronteriza en funcionamiento. Uno de ellos, que está ganando rápidamente la atención y es relevante para nuestro discurso actual sobre la cooperación transfronteriza y el futuro, es el del «puesto fronterizo de ventanilla única» (*one-stop border post*, OSBP en inglés). El OSBP es un enfoque moderno para mejorar las operaciones transfronterizas en el contexto de la cooperación y la coordinación. La Comunidad de África Oriental (CAO), en alianza con la Autoridad de Coordinación del

Tránsito y el Transporte del Corredor Norte (NCTTCA, por sus siglas en inglés), desarrolló en 2004 el corredor de transporte y facilitación del comercio de África oriental, siendo el primero en OSBP en África. Esto también ha llevado al desarrollo de los corredores de transporte Lagos-Abidjan y Kano-Maradi bajo la supervisión de la CEDEAO.

Dados los pésimos niveles de cooperación, el problema más acuciante sigue siendo el de la coordinación, que refleja la forma en la que las agencias de desarrollo de la misma región geográfica intervienen para enmendar las unas de otras. El OSBP es un acuerdo de cooperación para la facilitación del comercio, que tiene un contenido muy alto de elementos de coordinación de actividades, incluyendo metas, objetivos, actores e interdependencias. Algunos de los instrumentos regionales que apoyan la cooperación y la coordinación son:

- a) el Área Continental Africana de Libre Comercio de la Unión Africana (AFCFTA, por sus siglas en inglés) (AU, 2020b);
- b) la Posición Común Africana sobre Migración y Desarrollo (2006);
- c) el Marco Revisado de Políticas Migratorias para África y el Plan de Acción (2018-2027);
- d) el Protocolo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Africana relativo a la libre circulación de personas, el derecho de residencia y el derecho de establecimiento (2018); y
- e) Agenda 2063 - Silenciar las armas.

La iniciativa sobre los OSBP promueve un enfoque coordinado e integrado para facilitar el comercio, la circulación de personas y mejorar la seguridad. Elimina las barreras en los cruces fronterizos para viajeros y mercancías para no detenerse dos veces a realizar trámites. El OSBP fomenta los controles conjuntos y es también un enfoque integrado, que acorta el tiempo de espera en los pasos fronterizos. En la frontera compartida de Chirundu entre Zambia y Zimbabue en COMESA, se encuentra el primer OSBP plenamente operativo en África.

El puesto fronterizo conjunto Seme-Krake entre Benín y Nigeria entró en funcionamiento en 2018, como buque insignia del modelo de «puesto fronterizo conjunto» (*joint border post*, JBP en inglés) de la CEDEAO. Este JBP es de importancia estratégica, ya que se encuentra en el corredor Abidjan-Lagos, que representa el 70 % de todo el comercio de tránsito en la subregión. El corredor es también parte integrante de la red transafricana de carreteras y representa los esfuerzos de cooperación y coordinación en materia de facilitación del comercio y la migración en el contexto de la abolición de los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes y servicios. Existe un proyecto en curso entre la CEDEAO y la ECCAS sobre un JBP entre Nigeria y Camerún en el marco del Programa Multinacional de Carreteras y Facilitación del Transporte - Corredor Enugu-Bamenda.

La puesta en marcha del OSBP de Chirundu y del JBP de Seme-Krake sigue siendo una herramienta importante para crear crecimiento económico, mediante la cooperación y la coordinación del comercio en África. Las características fundamentales de los OSBP y los JBP son la extraterritorialidad, los acuerdos de acogida, la zona de control común, la definición de los controles que deben realizarse, el uso de una lengua común, y la puesta en común e intercambio de información. Su objetivo es mantener la confianza del usuario final en el sistema, para así reforzar la cultura de la conformidad.

Además, en lo que respecta al futuro camino que seguir, el principio de subsidiariedad es importante para nuestra comprensión de los mecanismos de coordinación en África. La subsidiariedad significa que se favorece a un organismo superior de toma de decisiones (UA), si las CER carecen de capacidad y no pueden resolver los problemas identificados. La subsidiariedad, vista a nivel institucional, comprende el criterio de elaboración de políticas, de reparto del poder público entre los distintos niveles investidos de autoridad y, por último, la ejecución de programas basados en objetivos. Aplicada a esta narrativa, se utiliza para justificar la transferencia de poder a un nivel institucional superior (Estados miembros-CER-UA) y también para mantener una base de poder en el nivel local. Es una doctrina de necesidad en la integración regional y en la globalización. Por el contrario, la ventaja comparativa supone que, si muchas organizaciones compiten entre ellas, hay que comparar sus puntos fuertes y

débiles para identificar cuál de ellas puede ser más eficiente y profesional a la hora de llevar a cabo dicha tarea con la debida diligencia.

Resumen y conclusiones

Teniendo en cuenta los numerosos retos a los que se enfrenta la UA en materia de cooperación y coordinación, la mejor manera de afrontar el futuro es transformando las fronteras de una concepción de Estado fortaleza a otra de construcción de puentes mediante la cooperación y coordinación, y desarrollando puestos fronterizos de ventanilla única como un nuevo enfoque para reducir las barreras. Los Estados africanos deberían trabajar colectivamente para lograr este cambio considerando las siguientes opciones:

1. El debate es cada vez más sano y participativo en los niveles de las CER, y aunque la subsidiariedad pueda contribuir a la consecución de cierto equilibrio, su aplicación práctica en el ámbito de la cooperación plantea una serie de problemas. Esto se debe a que, en el plano político, los actores políticos no se ponen de acuerdo sobre los criterios que deben aplicarse para hacerla operativa. Los acuerdos de cooperación son más eficaces y sostenibles a nivel bilateral. Por lo tanto, se recomienda alcanzar un consenso sobre las normas para lograr un éxito significativo.
2. Es necesario adoptar políticas que transformen las zonas fronterizas de su actual estado de abandono. Se recomienda encarecidamente el modelo de puesto fronterizo de ventanilla única. Esto debe ser apoyado con el desarrollo de corredores: carreteras, ferrocarriles, corredores marítimos y aéreos e infraestructuras de comunicaciones en las zonas fronterizas.
3. Los Estados miembros deben reforzar sus capacidades e infraestructuras destinadas a reforzar la cooperación y la coordinación entre las partes interesadas en torno a las fronteras, incluidos los funcionarios de fronteras, inmigración y aduanas. En esta línea, se debería incluir la creación de centros de información para los pequeños comerciantes transfronterizos.

4. Las comunidades económicas regionales deben elaborar estrategias para reforzar los lazos culturales, históricos y económicos, así como otras iniciativas transfronterizas conjuntas que acerquen a las comunidades fronterizas para fomentar la cooperación localizada (de abajo arriba) y la integración interestatal.
5. Para evitar los conflictos, el incumplimiento del Estado de derecho y la inestabilidad, las CER deberán establecer sistemas de alerta temprana específicos para la gestión de fronteras, vinculados a los sistemas regionales de alerta temprana. Las estrategias de gestión de conflictos comprendidas en el marco de la AUBP deberían reforzarse y aplicarse en todas las zonas fronterizas de África. El éxito de la cooperación y la coordinación es más fácil cuando la paz y la seguridad prevalecen.
6. Tenemos que superar la multiplicidad de monedas que operan en las CER y caminar hacia una moneda única en el marco de la UA. De este modo, se cortará de raíz el control imperialista de Francia sobre los Estados miembros coloniales. Actualmente, el BCEAO emite el franco CFA, que está vinculado al franco francés.

Aunque la idea de cooperación se practica en todo el mundo, en el presente capítulo se afirma que la coordinación puede contribuir a una mejor comprensión de la cooperación. En este sentido, las evidencias del modelo de gestión coordinada de fronteras y el modelo de puesto fronterizo único han proporcionado ideas útiles sobre la practicidad de los procedimientos de trabajo coordinados que reducen los obstáculos a la movilidad de personas, bienes y servicios. Las regiones transfronterizas son interfaces entre diferentes sistemas políticos, económicos y culturales. El desarrollo de ideas novedosas sobre la coordinación sugiere que las interfaces parecen haber engendrado varios retos en las naciones en transición, que no se limitan a la geometría variable, las instituciones débiles, los complejos de seguridad, el conflicto de intereses y los estándares incoherentes, entre otros factores. Hay lecciones que aprender de la competencia, el conflicto de intereses y otros matices que pueden crear soluciones de futuro en la cooperación regional. Una forma pragmática

de construir la cooperación implica la provisión de mejores oportunidades de cooperación dentro de los mecanismos nacionales, de manera que permita una mayor flexibilidad en asociaciones futuras bajo el principio de subsidiariedad y facilite la participación de los Estados miembros y los vecinos transfronterizos en la gobernanza de los recursos, la movilidad, el comercio, la educación y otras formas de afinidad cultural, incluyendo la protección y la seguridad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AU (AFRICAN UNION) (2007): *Summary note on the African Union border programme and its implementation modalities* (BP/EX/2(2)), Addis Abeba, 4-7 junio, Documento CM/1119 (XXXVII).
- AU (AFRICAN UNION) (2012): *The African Peace and Security Architecture* (APSA), en línea: <<https://www.peaceau.org:443/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>>.
- (2020a): *Regional Economic Communities* (RECs), en línea: <<https://au.int/en/organs/recs>>.
- (2020b): *African Continental Free Trade Area* (AFCFTA), en línea: <<https://au.int/en/cfta>>.
- AUC (AFRICAN UNION COMMISSION) (2015): *Agenda 2063: The Africa We Want*, Addis Abeba, African Union, en línea: <<http://www.agenda2063.au.int/en/home>>.
- AXLINE, W. Andrew (1994): «Cross Regional Comparisons and the Theory of Regional Cooperation: Lesson from Latin America, the Caribbean, South East Asia and the South Pacific», en W. Andrew Axline (ed.): *The Political Economy of Regional Cooperation: Comparative Case Studies*, Londres, Pinter Publishers, pp. 178-224.
- ECOWAS COMMISSION (2007): «Meeting of Ministers on ECOWAS Common Approach on Migration», *Economic Community of West African States (ECOWAS)*, 14 de junio, en línea: <<https://www.refworld.org/docid/492292352.html>>.

- MALONE, Thomas W. y Kevin CROWSTON (1994): «Toward an Interdisciplinary Theory of Coordination», *Computing Surveys* 26(1), pp. 87-119.
- MITNICK, Barry M. (1973): «Fiduciary rationality and public policy: the theory of agency and some consequences», ponencia en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, New Orleans, L. A., EE. UU.
- (2019 [2005]): «Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory's Originators», *SSRN*, 30 de mayo, en línea: <<https://ssrn.com/abstract=1020378> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1020378>>.
- (2020): *The Conversation*, en línea: <<https://theconversation.com/profiles/barry-m-mitnick-945160>>.
- PERKMANN, Markus (2007): «Policy entrepreneurship and multilevel governance: A comparative study of European cross-border regions», *Environment and Planning C: Government and Policy* 25(6), pp. 861-879, en línea: <<https://doi.org/10.1068/c60m>>.
- PIKNER, Tarmo (2008): «Reorganizing Cross-Border Governance Capacity: The Case of the Helsinki-Tallinn Euregio», *European Urban and Regional Studies* 15(3), pp. 211-227, en línea: <<https://doi.org/10.1177/0969776408090414>>.
- ROSS, Stephen A. (1973): «The economic theory of agency: The principal's problem», *The American Economic Review* 63(2), pp. 134-139.
- SCOTT, James W. (2000): «Euroregions, governance and transborder cooperation within the EU», en Martin van der Velde y Henk van Houtum (eds.): *Borders, Regions and People*, Londres, Pion Limited, pp. 104-115.

11 Aprendizajes comparados sobre la gestión de las cuencas transfronterizas en América y Europa

Los casos de los Estados Unidos de América-México y España-Portugal

*Luis Fernando Abitia Cuevas,
Enrique José Varela Álvarez*

Introducción

En el presente capítulo se hace una revisión sobre el marco institucional transfronterizo comparado de los recursos hídricos en las cuencas compartidas entre los Estados Unidos de América (en adelante, EE. UU.) y México, y entre España y Portugal, considerando la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. En el trabajo se considera que el agua es un bien común global y que la mejor opción institucional para asegurar su gestión sostenible es que sea tratada desde la lógica de la cuenca hidrográfica como una sola unidad administrativa; se asume así que este planteamiento tiene igual validez cuando estas cuencas son transfronterizas.

En la primera parte de la investigación se desarrolla el planteamiento institucional y metodológico que permite estudiar las cuencas hidrográficas en un escenario internacional y transfronterizo desde la perspectiva ampliada de las instituciones formales e informales que conviven en entornos de gestión de bienes comunes y

recursos de uso común, como es el caso del agua. La segunda parte del trabajo plantea la revisión de la perspectiva institucional que cada uno de estos cuatro países tiene sobre el agua y su administración, su situación en torno a la disponibilidad del recurso y el estado de este, además de cómo cada uno de ellos aplica el criterio de la cuenca como unidad de gestión y cómo lo organiza administrativamente en su ámbito de soberanía territorial. En la tercera parte de la investigación se presentan las realidades de la gestión de cuencas compartidas entre dos o más países y se realiza un análisis sobre lo que sucede en las cuencas compartidas entre EE. UU. y México, por una parte, y entre España y Portugal, por otra. Por último, se exponen unas conclusiones generales sobre la gestión de las aguas transfronterizas compartidas de los dos casos mencionados, además de algunas observaciones generales que considerar para otros casos similares en los espacios geopolíticos que se están viendo afectados por las decisiones institucionales de los Estados, en el marco de los diferentes procesos de *lockdown* globales y locales en el contexto actual de la pandemia de la COVID-19.

Para este estudio se seleccionaron dos casos transfronterizos. El primero, en el contexto europeo, corresponde a España y Portugal. El segundo, en el contexto americano, corresponde a EE. UU. y México. La selección de los casos sobre las cuencas compartidas se justifica, *a priori*, en grandes diferencias de sus respectivas extensiones espaciales territoriales, dinámicas poblacionales, agrícolas e industriales, así como en las asimetrías en el desarrollo económico y administrativo de uno y otro lado de sus respectivas fronteras, además de en la magnitud de los problemas ambientales que genera en sus cuencas.

1. Las cuencas hidrográficas transfronterizas como problema institucional

La cuenca hidrográfica se define como: «una unidad geográfica e hidrológica conformada por un río principal y por todos los territorios comprendidos entre la naciente y la desembocadura de ese río. Incluye específicamente todas las tierras y ríos menores que aportan

agua a ese río principal, así como su zona marino-costera, en los casos en que el río desemboque en el mar» (Aguilar e Iza, 2009: 9-11). La definición geográfica de la cuenca hidrográfica ayuda a concebir instituciones gubernamentales para la gestión integral de este tipo de espacios. Las instituciones que administran las cuencas hidrográficas son conocidas como organismos de cuenca.

Otro aspecto geográfico importante que resaltar para la administración de las cuencas hidrográficas tiene relación con la división entre cuenca alta, media y baja, ya que sus dinámicas y problemas suelen ser diferentes. Debido a que en la cuenca alta y media es donde se capta el agua, el flujo y la calidad del recurso hacia la cuenca baja depende en cierta medida de la administración y política aplicada en los dos primeros espacios de la cuenca. Esta situación pone en desventaja a las divisiones político-administrativas que se encuentren en la cuenca baja.

La administración desde la perspectiva de cuenca hidrográfica posibilita una visión global del territorio, que puede determinar los principales problemas más allá de las divisiones político-administrativas que pueda tener una cuenca (Cotler y Caire, 2009); esta perspectiva facilita la colaboración entre instituciones y aumenta la coherencia en la política hídrica de toda la región. La implementación de políticas públicas a escala de cuencas hidrográficas permite solucionar problemas tanto aguas arriba como aguas abajo, por lo que la gestión del agua en cuencas hidrográficas se vuelve dinámica y sensible a circunstancias cambiantes, tanto de índole ambiental como social o económica (GWP/INBO, 2009). En consecuencia, la coordinación entre instituciones que administran el agua es necesaria para un buen manejo de las cuencas compartidas, ya que muchas de las decisiones que determinan la demanda de agua provienen de actores exógenos a la cuenca. Como ejemplos se pueden mencionar los conflictos creados por la intervención vertical de instituciones del Gobierno central en asuntos locales y los cruces de funciones sin claridad en la definición de los campos de actuación de cada nivel de gobierno o, incluso, entre instituciones del mismo nivel de gobierno (GWP/INBO, 2009).

Los organismos que administran cuencas hidrográficas en espacios que rebasan más de una frontera político-administrativa dentro

de un mismo país requieren de una ingeniería institucional que contemple la participación intergubernamental e incluso multinivel de distintos actores políticos y usuarios del recurso por el que transcurre la cuenca. Sin embargo, esta ingeniería administrativa tiene lugar bajo un marco normativo e institucional común. En cambio, cuando la cuenca hidrográfica sobrepasa más de un país, su administración, bajo la óptica de la cuenca como unidad de gestión, se complejiza por las distintas visiones que pueden tener los Estados en torno al agua, su posición geográfica respecto a la cuenca (aguas arriba o aguas abajo), la diferencia en los marcos normativos e institucionales, el tipo de relación que mantengan los países entre los que transcurra la cuenca hidrográfica, así como los diferentes tipos de problemas sociales, económicos y ambientales que puedan existir en la explotación del recurso que comparten.

Por todos estos motivos, las cuencas hidrográficas transfronterizas son espacios propensos a problemas colectivos que pueden conducir a conflictos entre los Estados que comparten dicho ecosistema. Para solucionar este tipo de problemas multinivel y transfronterizos, los Estados han establecido instituciones internacionales o mecanismos de cooperación bilaterales entre los países involucrados (Schemeier, 2013). ¿Qué sucede entonces cuando las cuencas hidrográficas discurren entre dos o más países? Pedro Arrojo (2006) señala que los impactos ambientales no reconocen fronteras políticas, por lo tanto, uno de los grandes retos en este marco institucional implica abordar la gestión compartida de los recursos naturales que rebasan las fronteras internacionales desde el diseño de instituciones transnacionales, en este caso, para gestionar las cuencas compartidas entre dos o más países.

En este caso, nos referiremos a estas instituciones como los instrumentos que se utilizan para la gestión de cuencas compartidas. A partir de ellas, y con el objetivo de resolver los conflictos ambientales del agua, es necesario identificar la fuente del problema y establecer relaciones causales, y promover un manejo integral de la cuenca en cuestión, desde el inicio de la cuenca hasta donde termine. En la misma línea, deben desarrollarse mecanismos de cooperación entre los distintos actores y usuarios de la cuenca (Parés, Ballester, Espluga y Brugué, 2014: 113-127), así como incluir las

innovaciones sociales (Naves, Samper y Pisani, 2021), económicas (Romano, Guerrini y Senoner, 2020) y tecnológicas (Oswald y Rodríguez, 2005) pertinentes.

Consideramos como referencia en este trabajo la tesis de «unidad de cuenca» de Amparo Sereno (2013: 129-170), que plantea que los países que comparten una cuenca están obligados a administrarla como una sola unidad, tanto entre ellos como ante la propia unidad del ecosistema de la Cuenca Hidrográfica Internacional (en adelante CHI). El desafío que presenta esa tesis de «unidad de cuenca», en el caso de las internacionales, implica encontrar la fórmula que permita su uso pacífico y sostenible a largo plazo.

1.1 *Metodología de análisis de cuencas hidrográficas transfronterizas*

Una cuenca transfronteriza tiene relación con un espacio natural que se extiende sobre el territorio de dos o más países. Los límites de esta están condicionados por factores políticos e históricos que determinan las fronteras entre los países. Dentro del concepto de cuenca hidrográfica internacional de las Reglas de Helsinki, quedan incluidos los siguientes recursos de la cuenca: «Las aguas de la corriente principal, los tributarios y los lagos que forman parte de ella; el cauce de dichas aguas y el subsuelo; el suelo, la flora y fauna silvestre y otros recursos naturales; las aguas subterráneas; y la zona costera y marina adyacente» (Aguilar e Iza, 2009: 16-21).

La complejidad de estos espacios institucionales internacionales y transfronterizos nos lleva a plantear el análisis de su evolución a partir del método comparativo de dos casos transfronterizos similares, como es el que se corresponde con las cuencas del río Colorado entre los Estados Unidos de América y México, y el río Miño entre España y Portugal. La comparación se realiza a partir de dos pares de estudios de caso del tipo «de máxima variación» (Flyvbjerg, 2006: 33-62), en los que los fenómenos a estudiar son las instituciones que administran las cuencas compartidas. Su análisis permitirá «obtener información sobre la importancia de varias circunstancias en el desarrollo y el resultado del caso», compuesto, como ya se ha señalado, por «tres o cuatro casos que son muy diferentes en una

dimensión: tamaño, forma de organización, localización, presupuesto, etc.» (Flyvbjerg, 2006: 45).

En consecuencia, el estudio de esta doble realidad transfronteriza parte de un análisis temporal como estrategia para el análisis comparativo, lo que permite identificar periodos similares entre sí, tanto en un mismo caso de cuenca como entre los dos casos transfronterizos seleccionados para América y Europa. Para Della Porta (2013), los estudios diacrónicos entre países tienden a alcanzar niveles altos de generalización cuando se esperan cambios relevantes entre las distintas dimensiones temporales, como lo son: crisis, fases de transición, tendencias y secuencias. Se propone además un «seguimiento de procesos» institucionales que permitan al investigador buscar «las maneras en las que este vínculo se manifiesta y el contexto en el que ocurre» (Vennesson, 2013: 247).

Si bien la comparación de la evolución de las cuencas seleccionadas es el centro del trabajo, la complejidad de ambos contextos institucionales transfronterizos requiere de un análisis descriptivo previo de cada uno de los casos (Eisenhardt, 1989) que desde la perspectiva institucional plantee la administración actual del agua de los cuatro países que componen los dos casos de estudio: EE. UU.-México y España-Portugal. Para este fin se revisa la legislación en materia de agua de los cuatro países, así como diferentes textos institucionales (convenios, actas y acuerdos) sobre el problema institucional transfronterizo.

1.2 ¿Cuándo se convirtió el agua en un problema transfronterizo?: de la tragedia al gobierno de los recursos de uso común

Como punto de partida del problema institucional transfronterizo, se siguen los argumentos de Hardin (1968), en su trabajo sobre la «tragedia de los bienes comunes». El autor considera que las cuencas hidrográficas son un bien común sometido a presiones y luchas por su posesión y uso bajo la lógica de que el agotamiento o deterioro de este tipo particular de bienes es consecuencia de la libertad individual de explotación de estos recursos con el fin de obtener una mayor ganancia económica. El planteamiento de Hardin

sobre la «tragedia de los comunes», entre otros, situó la referencia teórica de las políticas públicas ambientales en el contexto global, lo que alentó a los organismos internacionales y a los Gobiernos, tanto centrales como locales, a plantearse lógicas basadas en las acciones públicas institucionales con el fin de resolver diversos problemas internacionales y transfronterizos de este tipo. Entre los problemas de carácter ambiental abordados desde las políticas públicas de los Estados se encontraban (y persisten en nuestros días): la contaminación, la presión sobre ecosistemas, el agotamiento de recursos naturales, la pérdida de biodiversidad o los daños a escala planetaria, como los provocados a la capa de ozono y el calentamiento global (Lezama, 2010: 25). Este es el marco de estos problemas, en el que se comienza a plantear la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. Para los casos de las cuencas transfronterizas, la Declaración de Dublín de 1992 fue el primer instrumento de política pública internacional. La declaración señala que la planificación y explotación de las cuencas transfronterizas requieren instituciones similares a las de una cuenca que se localice dentro de un país. Las instituciones responsables de las cuencas internacionales deben armonizar los intereses de los países procurando el cuidado del agua.

En la misma línea, en la construcción social de los problemas ambientales se incluyó la idea de que los daños a los recursos naturales amenazan al desarrollo social y económico. Estos planteamientos, contruidos sobre la teoría de la elección racional y los enfoques institucionalistas, y ampliados a partir de lógicas neoinstitucionalistas, aportan nuevas dimensiones al análisis de los problemas institucionales (Varela y Araújo, 2018), como las que provienen de la ecología política. Enrique Leff indica que esta disciplina

es la política de la reapropiación de la naturaleza [...] que emerge con la crisis ambiental y marca el límite de la racionalidad entre fines y medios de la productividad económica y la lógica de mercado, y la tecnología como resolutoria de todos los problemas; la ecología política pone en entredicho la sobre-economización del mundo (2003: 22).

Para profundizar en ese debate que nos conduce hasta la presente década del siglo XXI con la necesidad de establecer marcos de gobernanza sobre los bienes públicos y comunes, como es el caso del agua (OECD, 2011; Barreira, 2006), la politóloga Elinor Ostrom desarrolla toda una carrera científica a lo largo del último tercio del siglo XX que la llevará, junto con diferentes equipos de investigación sobre bienes comunes y sus posibilidades de gobierno, a ampliar la perspectiva de la competencia hacia la cooperación entre actores (NCR, 2002). Sus trabajos nos dejan estudios sobre «recursos de uso común» (RUCS) y las perspectivas institucionalistas informales que muestran la diversidad y complejidad de la gestión de bienes comunes como el agua, más allá de las definiciones institucionales vinculadas a actores formales públicos y privados (Ostrom, 1990; Ostrom, 2001; Dietz, Ostrom y Stern, 2003; y Poteete, Janssen y Ostrom, 2012). El caso de la gestión de las cuencas hidrográficas y de los diferentes actores públicos, privados y sociales que comparten espacio territorial habla por sí solo de la necesidad de ampliar los estudios sobre la gobernanza y sus diferentes modalidades de acuerdos institucionales y gestión formales e informales (Ostrom, 2010). Solo en la península Ibérica encontramos diferentes modalidades de gestión directa, indirecta, pública, privada y de autogestión del agua que nos anticipan la necesidad de analizar el paradigma de la gobernanza bajo alguna de sus diferentes modalidades: multinivel, transfronteriza, policéntrica, deliberativa... (Parés, Ballester, Espluga y Brugué, 2014; Fornés, De la Hera y Llamas, 2005; Garrido, 2011; Peris Albentosa, 2014; Romay y Gañete, 2007; Naves y Varela-Álvarez, 2021).

2. Análisis del problema de la administración de los recursos hídricos en marcos transnacionales: los casos de Estados Unidos de América, México, España y Portugal

El agua, en la mayoría de los casos, es un bien público. La administración del recurso hídrico está ligada a la prestación de servicios de agua potable para consumo humano, así como para usos agrícola, industrial, ambiental (para la restauración o conservación

ecológica) y recreativo. Los diferentes usos del agua generan una fuerte competencia por el recurso, tanto en el interior de cada actividad como entre ellas. Esto se ve incrementado donde hay problemas de escasez, de contaminación o de calidad.

Los objetivos de la política y administración del recurso hídrico varían dependiendo de las características particulares de cada región. Pero uno suele ser garantizar el suministro de agua potable a toda la población para consumo humano, y otro, prevenir y reducir la contaminación, así como mejorar la situación ambiental de los sistemas acuáticos y el uso sostenible del agua. Además, la administración pública del agua enfrenta el reto de distribuir el recurso entre los distintos usuarios y mediar los conflictos derivados de la competencia por el recurso. Ante esta situación se necesita el diseño de políticas públicas e instituciones que cumplan con estos objetivos, adaptándose a las situaciones específicas de cada territorio, más o menos complejo.

Sin embargo, cada Estado define sus propias reglas institucionales que aplica al conjunto del territorio sobre el que tiene soberanía. Ahora bien, sus propuestas institucionales y legales son necesariamente ampliadas en contextos transfronterizos donde el agua fluye entre dos Estados con necesidades y legislaciones diferentes. Cuando esto ocurre, las cuencas transfronterizas se convierten en internacionales, y sus necesidades de gestión compartida aparecen en la agenda de los Estados implicadas. Este es el caso de los países que forman parte del análisis del estudio: Estados Unidos de América, México, España y Portugal, que se describen a continuación.

2.1 *El agua en Estados Unidos y su modelo de cuenca*

Sobre la propiedad del agua, EE. UU. emplea la doctrina de la apropiación previa del recurso, conocida como *first in time, first in right*. Esto quiere decir que el primero que explota un recurso hídrico tiene derecho prioritario sobre su uso en tiempos de escasez (CSIS, 2003: 10). Otra característica es que el derecho de propiedad, distribución o uso recae sobre las entidades federativas, lo que en ocasiones pone en tensión a los propios Estados de la unión (CSIS, 2003).

Como en la mayoría de los países federales, el papel de los Gobiernos centrales en materia de administración del agua no es tan importante, ya que la responsabilidad recae en los Gobiernos subnacionales (OECD, 2011: 40). En el caso de EE. UU., la administración se realiza de forma coordinada con los niveles de gobierno subnacional, las entidades federativas y los Gobiernos locales. El papel del Gobierno central se enfoca, primordialmente, hacia la redacción de la normativa ambiental. Además, no existe una agencia específica del Gobierno central que atienda exclusivamente asuntos relacionados con la gestión del agua. Las agencias que existen dependen del Gobierno de cada Estado de la federación (OECD, 2011).

En EE. UU., la jurisdicción federal sobre las aguas continentales está limitada a dos asuntos: la gestión de las cuencas transfronterizas y la regulación de los parámetros de calidad de las aguas para sus diferentes usos. En el caso del primer asunto, la dependencia del Gobierno que lo gestiona es el Departamento de Estado de los EE. UU. En el segundo asunto, la responsabilidad es de la Agencia de Protección Ambiental; sin embargo, esta agencia federal puede delegar la facultad a las entidades federativas (Soberanes y Treviño, 1997, cit. en González y Arzaluz, 2012: 226).

La administración de los recursos hídricos en EE. UU. depende de los Gobiernos estatales. Como tal, no hay un diseño institucional uniforme de organismo de cuenca, sino que cada Estado dicta su propia política en materia hídrica. Por otra parte, EE. UU. fue precursor en la administración del agua desde la perspectiva de cuenca hidrográfica como unidad de gestión (Omedas, Benítez, Mora y Galván, 2008). Para esto, los Estados de la federación que comparten una cuenca formalizan un acuerdo entre ellos y el Gobierno central, en el que, entre otros puntos, se establece la forma de explotar el recurso.

Un ejemplo de estos acuerdos es el de la cuenca del río Colorado en EE. UU. La gestión de esta cuenca se hace por medio del acuerdo The Colorado River Compact, firmado en 1922 por los siete Estados por donde transcurre y por el Gobierno federal. En el acuerdo se determinó la asignación del volumen de agua para la cuenca alta y para la baja (Hinojosa-Huerta y Carrillo-Guerrero, 2010). En 1948 se firmó un segundo acuerdo, llamado Upper Colorado River

Basin Compact, para determinar el volumen del recurso que le corresponde a cada Estado de la cuenca alta. El reparto del volumen de agua entre los Estados de la cuenca baja no finalizó hasta 1963, por una decisión de la Corte Suprema de Justicia de EE. UU. (ibíd.).

Los acuerdos del río Colorado muestran el carácter federal de EE. UU. y podría ser parte de la explicación de la falta de un organismo central que dicte y gestione la política en materia de agua. Hinojosa-Huerta y Carrillo-Guerrero (2010) señalan que la gestión del río Colorado está a cargo del Buró de Reclamaciones dentro del Departamento de Interior, pero que, una vez entregado el volumen de agua correspondiente a cada Estado, la jurisdicción para el manejo y control del agua recae en las correspondientes agencias estatales de agua. La parte internacional de las cuencas compartidas con México se regula por el acuerdo de 1944 firmado entre ambos países.

Otro caso es el de la Tennessee Valley Authority, impulsado por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt. El modelo fue concebido como una agencia de carácter totalmente novedoso, «una corporación revestida del poder gubernamental pero dotada de la flexibilidad e iniciativa de una empresa privada» (Omedas, Benítez, Mora y Galván, 2008: 22). Esta figura fue aprobada por el Congreso de los EE. UU. en 1933 con el fin de mejorar la navegabilidad y proporcionar el control de las avenidas de ese río, fomentar la reforestación y el uso correcto de la tierra, promover el desarrollo agrícola e industrial, así como el sector hidroeléctrico. La operación y gestión de esta cuenca busca mantener un equilibrio fiable entre las demandas hídricas en competencia y los recursos del territorio, asegurando que ninguno de los actores la malgaste. Bajo este andamiaje institucional se administra desde un modelo corporativo privado, bajo reglas del Estado (Omedas, Benítez, Mora y Galván, 2008).

2.2 *El agua en México y su modelo de cuenca*

La gestión del agua en México, a pesar de ser un país federal, está hasta cierto punto centralizada. Incluso hace poco más de tres décadas, el servicio de agua potable para la vivienda dependía de las ahora extintas dependencias del Gobierno federal: la Secretaría de Recursos Hídricos y la Secretaría de Asentamientos Humanos

y Obra Pública (Soares, 2007: 20). En México, el agua, como indica el artículo 27 de la Constitución del país, es un bien del Estado mexicano (DOF, 2016). A diferencia de otros Estados federales, el dominio de la política hídrica lo tiene el Estado central mediante la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), «órgano administrativo, normativo, técnico y consultivo encargado de la gestión del agua en México» (CONAGUA, 2011 y 2012). El único tema relacionado con el agua en el que tienen participación directa los Gobiernos subnacionales y los Gobiernos locales es en la administración del servicio público de suministro de agua potable para consumo humano y el tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, por falta de capacidad (ya sea técnica, financiera, administrativa o política de algunos Gobiernos estatales y locales), el Gobierno central llega a participar en la prestación del servicio.

Dentro de la centralización administrativa y la propiedad del Estado del agua, la CONAGUA desempeña sus funciones a través de las trece regiones hidrológico-administrativas (RHA) en las que está dividido el país, que a su vez se conforman por agrupaciones de cuencas. Las RHA respetan los límites municipales para facilitar la integración de la información (CONAGUA, 2011: 13). Los organismos de cuenca para la gestión de los recursos hídricos en México no son tan antiguos como en España o en Estados Unidos, ya que se remontan a 1997. Sin embargo, hoy en día tienen una estructura bastante bien definida, aunque centralizada.

En esta misma línea institucional, y en el contexto de la visión de gestión del agua por cuencas, en México se creó la figura de los consejos de cuenca, que son las instancias de coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en el que los representantes de los usuarios del agua formulan y ejecutan programas de actuaciones para la mejor administración del recurso, del desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos (Dourojeanni, Jouravlev y Chávez, 2002: 45). Conviene insistir en el hecho de que los consejos de cuenca son organismos consultivos, por lo que el verdadero poder de toma de decisión y de diseño de la política en materia de agua está en la CONAGUA mediante sus respectivos organismos de cuenca asentados en cada una de las trece RHA. Tal como indica la Ley de Aguas Nacionales de México,

los consejos de cuenca son órganos colegiados de integración mixta, para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica. De acuerdo con la ley, constituyen instancias de apoyo, concertación, consulta y asesoría entre la CONAGUA y los diferentes usuarios del agua a nivel nacional (CONAGUA, 2012). Si bien los consejos de cuenca son espacios de participación de los diferentes niveles de gobierno y de distintos usuarios del agua (agrícola, industrial, doméstico, recreativo y ambiental), destaca de manera negativa su falta de personalidad jurídica.

2.3 *El agua en España y su modelo de cuenca*

España es un Estado unitario formalmente descentralizado que funciona bajo un régimen de gobiernos autonómicos, denominados comunidades autónomas (y ciudades autónomas), razón por la cual un gran número de políticas públicas, como es el caso de la gestión del agua, son compartidas bajo un modelo multinivel e intergubernamental (Rojo y Varela, 2013). Esto hace que algunos autores, como Moreno (2009), lo definan como un país en proceso de federalización.

En relación con la gestión del agua, en España, el Gobierno central comparte responsabilidades con los Gobiernos subnacionales, regionales y locales. Así, la política hídrica que le corresponde al gobierno central la realiza en conjunto con las comunidades autónomas y los Gobiernos locales: diputaciones provinciales, ayuntamientos y cabildos insulares. Además, algunas de las competencias que tienen las comunidades autónomas y los Gobiernos locales las realizan en conjunto con el Estado nacional. Una característica que tiene este país, compartida con Portugal, es que por ser miembros de la Unión Europea están sujetos a la normativa comunitaria, en este caso, la Directiva Marco del Agua (Parés, Ballester, Espluga y Brugué, 2014).

La gestión del agua en España se basa en una estructura institucional descentralizada de base territorial. La Constitución española atribuye la mayor parte de competencias relacionadas con la administración, legislación y régimen concesional del agua a la

administración central del Estado, además de la aprobación del régimen de concesiones y autorizaciones de las aguas que fluyen por más de una comunidad autónoma (Costejà, 2009: 16). Entre las competencias que tienen las comunidades autónomas se encuentran la construcción y explotación de canales e infraestructura de regadío, legislación y gestión de aguas minerales, termales, acuicultura y pesca fluvial y la ejecución de legislación en materia ambiental. Los Gobiernos locales, por su parte, en función del número de habitantes, tienen competencias sobre el abastecimiento urbano y tratamiento de sus aguas residuales (Costejà, 2009: 17-18). Las cuencas hidrográficas que no son intercomunitarias, es decir, que no transcurren entre dos o más comunidades autónomas, pueden estar bajo tutela de la comunidad autónoma correspondiente.

El contexto institucional multinivel descrito muestra la complejidad de la gestión del agua en España, a la vez que establece un mecanismo institucional fuerte para dicha gestión, como son los «organismos de cuenca». En palabras de Costejà: «Desde el punto de vista institucional, los principales organismos responsables de la administración de los recursos hídricos a nivel estatal son los Organismos de Cuenca (Confederaciones Hidrográficas), las Comunidades de Usuarios y el Consejo Nacional del Agua» (2009: 17).

Bien es cierto que su formato institucional se ha ido modificando a lo largo del tiempo debido a las diversas reformas de las leyes relacionadas con el tema y a la evolución de las competencias de las comunidades autónomas, así como a la incorporación a la normativa estatal de las políticas comunitarias, como es el caso de la Directiva Marco del Agua.

España cuenta con experiencia en la gestión del agua desde la perspectiva de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión desde el año 1926. En ese año se crearon las confederaciones hidrográficas (CH) como organismos autónomos, que sustituyeron la provincia por una división apegada a criterios naturales y geográficos de los ríos como unidad de gestión (Omedas, Benítez, Mora y Galván, 2008: 21). La división por cuencas para la administración del agua fue una experiencia pionera en el mundo que actualmente todavía se utiliza en España. La primera confederación hidrográfica que se creó fue la del Ebro (Sánchez-Martínez, Rodríguez-Ferrero y Salas-Velasco,

2011: 202). Entre 1926 y 1961 se fueron creando las diferentes confederaciones: en 1926, la Confederación del Segura; en 1927, la del Duero y la del Guadalquivir; en 1934, la del Júcar; y en 1953, la de la Guadiana y la del Tajo. El resto de los ríos de escasa cuenca se agruparon en tres confederaciones más: en 1929, la del Pirineo Oriental; en 1960, la del Sur; y en 1961, la del Norte. En el año 2008, por real decreto, la Confederación del Norte fue dividida en la Confederación del Miño y Sil y la Confederación del Cantábrico. En la actualidad, las confederaciones hidrográficas están adscritas al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y cuentan con competencias en la planificación y gestión del agua desde el punto de vista de la cuenca. El Consejo Nacional del Agua es solamente el órgano consultivo superior en materia de agua donde se incluyen representantes del Estado, de las comunidades autónomas, de las CH y de asociaciones profesionales y organizaciones económicas con intereses en la política del agua (Sánchez-Martínez, Rodríguez-Ferrero y Salas-Velasco, 2011: 17-18).

Como se ha expuesto, en España la planificación hidrológica se hace a nivel nacional y desde el punto de vista de la cuenca. Para ello se configuró un plan hidrológico nacional (PHN) y los planes hidrológicos de cuenca (PHC). El PHN es un instrumento de ordenación y reequilibrio hídrico a escala nacional que tiene la función de coordinar los distintos PHC, la previsión de trasvases de unas cuencas a otras y la salvaguardia de los aprovechamientos en materia de abastecimiento a poblaciones y para la agricultura. Por otra parte, cada PHC elabora su propio plan de cuenca en todo su ámbito territorial y tiene como objetivo conseguir la mejor satisfacción de las demandas del recurso hídrico y armonizar el desarrollo regional y sectorial.

Actualmente, de acuerdo con el Real Decreto 125/2007, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, las demarcaciones hidrográficas de España se pueden dividir en dos tipos o ámbitos, con sus respectivos organismos de cuenca, más otra, que es la cuenca intracomunitaria «correspondiente a las Administraciones de las Comunidades Autónomas que en su propio territorio y en virtud de sus estatutos ejerzan competencias sobre el dominio público hídricos» (Garrido, Barreira, Luque y Dinar, 2010: 67). El primer ámbito de cuenca corresponde a las intercomunitarias

situadas únicamente en el territorio español; las segundas se refieren a la parte española de las cuencas compartidas con otros países. Como ya se mencionó, estas dos dependen del Estado. A los efectos de la investigación son las cuencas compartidas las de mayor interés para el estudio de los aprendizajes institucionales transfronterizos.

2.4 El agua en Portugal y su modelo de cuenca

Portugal es un Estado unitario y, como tal, el Gobierno central concentra gran parte de las tareas de la Administración y sus políticas públicas. En el caso de la gestión del agua, en Portugal la responsabilidad principal recae sobre el Gobierno central, aunque con la participación de los Gobiernos locales, ya que no dispone de un sistema de descentralización territorial, exceptuando los Gobiernos autónomos de Açores y Madeira.

Portugal, al igual que España, cuenta con una delimitación geográfica por unidad de cuenca para el manejo de sus recursos hídricos. La Ley de Aguas de Portugal (Lei 58/2005) establece, de acuerdo con la Directiva Marco de Agua, la región hidrográfica (RC) como la unidad de planificación y gestión del agua (Garrido, Barreira, Luque y Dinar, 2010: 70-71). Desde el Gobierno central, mediante la Agência Portuguesa do Ambiente, se planifican y gestionan de forma integrada los recursos hídricos nacionales, a la vez que asegura la protección del agua para garantizar la existencia y la calidad de los servicios de abastecimiento del agua en condiciones óptimas para consumo humano, de drenaje de aguas residuales y de control de la contaminación del medio hídrico (Garrido, Barreira, Luque y Dinar, 2010: 69-73).

Décadas atrás, el territorio del país, en materia de agua estaba dividido en cinco administraciones de las regiones hidrográficas (ARH), que eran las encargadas de la gestión del agua, incluyendo la planificación, la concesión de licencias y el control (Garrido, Barreira, Luque y Dinar, 2010). Las ARH eran organismos desconcentrados de la Agência Portuguesa do Ambiente que «tenían estatuto de instituto público, personalidad jurídica y autonomía financiera [...], el gobierno central portugués retomaría el control de éstas en 2011, solamente dos años después de haber creado estos organismos

descentralizados» (Vicente, Méndez y Fidélis, 2015: 170). Tras la reforma del año 2005, Portugal cuenta con una organización geográfica basada en las cuencas hidrográficas para la gestión de sus recursos hídricos, que son gestionadas por estas ARH.

Aunque la política hídrica esté controlada por el Estado, los Gobiernos locales (*câmaras y freguesias*) juegan un importante papel en la prestación del servicio de agua potable para consumo humano. Esto ocurre bajo la directriz de la legislación e instituciones centrales del país. En ese sentido, la OECD clasifica el papel de los municipios, en esta tarea, como participación conjunta entre Gobiernos locales y el Gobierno central. Al igual que España, por ser miembro de la UE, ciertos aspectos del manejo del agua están regulados por normativa comunitaria, en este caso, la Directiva Marco del Agua, a partir de la cual varios países y regiones autónomas de la UE están ajustando su marco de la gestión de los recursos hídricos.

3. Comparación de los instrumentos de cooperación binacional para la gestión de las cuencas compartidas en EE. UU.-México y España-Portugal

EE. UU., México, España y Portugal han adoptado el criterio geográfico-administrativo de cuenca hidrográfica como unidad de gestión. Sin embargo, además de tener diferentes modelos de Estado, existen diferencias en la aplicación del tipo de gestión. Como se observa en el presente trabajo, en las variaciones inciden los siguientes elementos: la manera en la que cada país concibe el agua, su grado de centralización o descentralización administrativa, las competencias de los niveles de gobierno y, en los casos de España y Portugal, el papel en la definición de las políticas hídricas comunes para estos países.

A continuación, se exponen algunos de estos instrumentos que refuerzan la idea de la gestión compartida transfronteriza entre realidades institucionales asimétricas, como las conformadas por las cuencas del río Colorado, que discurre entre EE. UU. y México, y la del río Miño, que transcurre entre España y Portugal.

3.1 *Instrumentos de cooperación binacional para la gestión de las cuencas compartidas entre EE. UU. y México*

La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) es la institución que se encarga de la administración del agua en la franja fronteriza de EE. UU.-México. Este organismo binacional tiene su antecedente en los tratados de Guadalupe de 1848, que en aquel entonces únicamente se ocupaba de delimitar la frontera entre México y EE. UU. mediante la Comisión Internacional de Límites (CIL).

Casi un siglo después, en 1944, con la firma del Tratado sobre distribución de aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, el organismo dio un giro hacia la gestión del recurso hídrico compartido. Ese tratado dotó a la CILA de atribuciones y obligaciones relacionadas con el reparto y la gestión de las aguas superficiales en la región fronteriza, procurando la conservación y la calidad del recurso (Oswald y Rodríguez, 2005; Alfie, 2005).

El tratado de 1944, vigente en la actualidad, supuso la transformación de una institución, que estaba ceñida a delimitar la franja fronteriza en la parte de los ríos compartidos entre ambos países, en otra institución que regula nuevos usos del agua, la construcción de infraestructuras para el aprovechamiento de las aguas compartidas y la resolución de conflictos derivados de estos nuevos usos de las aguas. Sobre los usos del agua contemplados en el tratado de 1944, además de identificarlos, se establece el orden de preferencia sobre los asuntos referentes al uso común de las aguas internacionales que debe resolver la CILA, quedando en el siguiente orden: 1) usos domésticos y municipales, 2) agricultura y ganadería, 3) energía eléctrica, 4) otros usos industriales, 5) navegación, 6) pesca y caza, y 7) otros usos determinados por la comisión.

En cuanto al diseño institucional del organismo, el tratado de 1944 otorga a la CILA el carácter de organismo internacional. La CILA se constituye por una «Sección mexicana» y una «Sección estadounidense», dependientes de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, respectivamente. También se determinó que cada sección de la CILA estuviera encabezada por un comisionado ingeniero,

además de un secretario, dos ingenieros principales y un consejero legal. Los Gobiernos acordaron reconocer a estos como funcionarios diplomáticos con sus respectivas inmunidades, privilegios y derechos. La jurisdicción de la CILA abarca los tramos limítrofes del río Bravo y del río Colorado y la línea divisoria terrestre. Cada sección cuenta con jurisdicción sobre la parte de las obras construidas relativas a este tratado situada dentro de los límites de su nación.

El mecanismo que utiliza la CILA para resolver los problemas relacionados con la gestión de la parte internacional de las cuencas compartidas se da a través de la elaboración conjunta de recomendaciones técnicas, conocidas como actas, que someten a consideración de sus respectivos Gobiernos. Cuando estas actas son aprobadas por los dos países adquieren validez de tratado. Si en un principio la CILA se circunscribía a establecer los límites entre EE. UU. y México, en un segundo momento pasó a determinar los volúmenes de agua que correspondían a cada país en función de la población usuaria. Conforme la dinámica fronteriza fue evolucionando, la CILA comenzó a atender problemas de índole ambiental a través de sus actas.

Entre los primeros asuntos ambientales que se trataron en esta cuenca, se encuentra el saneamiento de aguas residuales, donde el tratado de 1944, en su artículo tercero, contempla que los usos del agua internacional «estarán sujetos a las medidas y obras sanitarias que convengan de común acuerdo los dos gobiernos, los cuales se obligan a resolver preferentemente los problemas fronterizos de saneamiento». Pero no es hasta el año 1979 que la CILA, por medio de la recomendación cuatro del acta 261, diseña un instrumento para solucionar los problemas fronterizos de saneamiento de las aguas superficiales compartidas. A partir de esta recomendación, la CILA tiene la obligación de elaborar un acta por cada problema de saneamiento, en la cual se identifique el problema, su solución con las acciones correctivas correspondientes y el programa específico para su desarrollo. Un tercer tipo de asuntos que comenzó a atender la CILA fueron los relacionados con la salinidad de las aguas de la cuenca baja del río Colorado y del río Bravo, debido a la actividad agrícola, y la atención ambiental del delta del río Colorado. Por último, y asumiendo las previsiones de escasez del recurso, en los últimos años se han estado planteando acuerdos para la creación de infraestructuras

de bancos binacionales de agua. En este sentido, el 20 de noviembre de 2012 se formalizó en el acta 319 de la CILA, por lo menos en el papel, la creación de un banco binacional de agua, si bien no con ese nombre, técnicamente con la misma función. Entre otras medidas contempla un mecanismo de cooperación llamado Distribución de Volúmenes en Condiciones de Presas con Elevaciones Altas, lo cual permitirá la entrega de más agua a México de la contemplada en el tratado de 1944, siempre y cuando haya un superávit del recurso. En sentido contrario, se contempla un mecanismo para el momento en el cual las presas estén en niveles bajos: ambos países recibirán menos agua de lo establecido en el tratado (CILA, 2012). La medida es controvertida, ya que las presas se ubicarían en EE. UU.

Como se observa en los párrafos anteriores, la CILA no ha sido una institución estática y a lo largo del tiempo se ha adaptado a las circunstancias de la región transfronteriza. En los siguientes puntos se resaltan algunos de los asuntos que ha atendido la institución con el tiempo:

Delimitación del espacio fronterizo; reparto de las aguas internacionales; diseño de la política pública de saneamiento de aguas residuales en la zona fronteriza; atención a problemas de salinidad de la parte internacional de las cuencas; establecimiento de alternativas de uso ambiental del agua para la restauración del ecosistema; propuesta de creación de mecanismos de almacenamiento de agua para enfrentar periodos de escasez (CILA, 2012).

El diseño institucional de la CILA es anterior al debate de la gobernanza y está construida bajo términos de soberanía. Esto equivale a que las negociaciones o mecanismos de cooperación se realizan a través de los Estados, que cuidan, ante todo, su territorio. Los Gobiernos estatales y locales no están contemplados dentro de la estructura operacional del organismo. Sin embargo, el acelerado crecimiento de las ciudades y la vocación industrial de esta zona fronteriza, con sus respectivas consecuencias sobre el desarrollo urbano y el medio ambiente, han provocado la intervención de los otros niveles de gobierno y de la sociedad civil a ambos lados de la frontera, aunque no de manera institucionalizada.

Siguiendo con esta discusión, Castro, Cortez y Sánchez (2011) indican que la complejidad en la gestión y manejo de aguas transfronterizas se da a pesar de la firma del Tratado Internacional de Aguas de 1944 de la CILA para la distribución, asignación y utilización por parte de los usuarios, ya que este no alcanzó a visualizar e integrar la dinámica económica y el crecimiento poblacional regional que se observan hoy en día. Asimismo, destacamos dos razones fundamentales que aparecen entre las dificultades en la gestión del agua en la actualidad: el aspecto de soberanía nacional y la ausencia de acuerdos binacionales adecuados a las necesidades cambiantes de desarrollo.

3.2 Instrumentos de cooperación binacional para la gestión de las cuencas compartidas entre España y Portugal

El marco regulador actual sobre la gestión de las cuencas compartidas entre España y Portugal es el Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas, conocido como el Convenio de Albufeira (CA) y firmado en 1998 en la ciudad portuguesa del mismo nombre. Asimismo, como señala Amparo Sereno, entre la firma del tratado de Lisboa de 1864 y la firma del CA se utilizaba la estrecha noción de río internacional en lugar de la de cuenca hidrográfica como una unidad, razón por la cual se puede confirmar que el CA supone un salto de calidad en la construcción de un modelo institucional de cooperación transfronteriza y aprovechamiento sostenible, clave para la comprensión del enfoque transfronterizo que estamos analizando. Bien es cierto que, a diferencia del caso de las cuencas internacionales entre EE. UU. y México, los problemas institucionales ambientales no son tan intensos en el caso ibérico.

Históricamente, tres fueron los novedosos elementos que en su momento cambiaron la idea de las relaciones hispano-lusas en materia de administración de sus aguas compartidas: la cuenca como unidad, la cooperación como instrumento y el manejo sustentable de los recursos naturales. Los elementos principales que se encuentran en el periodo que antecede al CA son: en un primer momento, los ríos se establecían únicamente como una demarcación limítrofe

entre los países, lo cual, en un segundo momento, implicó el reparto del agua de la zona internacional de los ríos comunes y su aprovechamiento hidroeléctrico; por último, y a las puertas del CA, se produjo la ampliación de otros usos del agua de los ríos compartidos y la creación de una comisión binacional para los asuntos de las zonas internacionales de estos ríos. Desde 1864 hasta la firma del CA, los asuntos relacionados con los entonces «ríos internacionales» se resolvían desde los Gobiernos centrales. Una característica de este periodo fue que cada convenio en la materia firmado creaba una comisión *ad hoc*, cuya función no transcendía el propio convenio; de hecho, los antecedentes al CA remiten a una serie de tratados y notas oficiales entre España y Portugal. Esta situación cambió a partir del tratado de 1968, el cual creó la Comisión hispanoportuguesa para regular el uso y aprovechamiento de los ríos internacionales en sus zonas fronterizas; esta comisión es el antecedente directo de la CA (Abitia, 2017).

Volviendo al marco institucional actual, entre los objetivos del CA se encuentran los de coordinar las acciones entre ambos países para promover y proteger el buen estado de los recursos hídricos, su aprovechamiento sostenible y aquellas que contribuyan a mitigar los efectos de las sequías y de las inundaciones (Garrido, Barreira, Luque y Dinar, 2010). La regulación del régimen de caudales, independiente para cada cuenca compartida, es otro de los nuevos factores que introdujo el CA. Se considera que no hay una sola fórmula para determinar los volúmenes para todas las cuencas compartidas, sino que son específicas para cada una. Asimismo, en uno de sus anexos se establece un criterio de responsabilidad, en el cual se exige que la infraestructura que se realice en cada país no afecte al régimen de caudales establecido y la calidad del líquido (Serenó, 2013).

Para la aplicación del convenio se instituyeron dos organismos de cooperación, uno de carácter político, la Conferencia de las Partes, que actúa como segunda instancia para llegar a acuerdos sobre cuestiones no solucionadas en el segundo organismo creado por el CA, y otro la Comisión del Convenio de Albufeira. Este es un organismo conformado por dos delegaciones paritarias, una española y otra portuguesa, constituida por el número de miembros que acuerden los países. En cuanto a su funcionamiento, esta comisión está

obligada a reunirse una vez por año en sesiones plenarias (Serenó, 2013: 130) y en sesiones extraordinarias cuando lo solicite alguna de las delegaciones. Las reuniones ordinarias se realizan de manera alterna entre España y Portugal; los acuerdos a los que se llega en las sesiones plenarias toman efecto tras dos meses de la fecha del acuerdo, si ninguna de las delegaciones solicita una revisión de este.

Otro instrumento que trata de regular las cuencas transfronterizas entre ambos países es la Directiva del Marco del Agua (DMA), aprobada por el Parlamento Europeo en el año 2000 (Parlamento Europeo, 2000). La DMA es uno de los instrumentos del proceso de europeización de la gestión de los asuntos públicos en el espacio de la UE (Bukowski, 2011). Con la DMA se fija por primera vez un marco normativo obligatorio para los miembros de la UE, con objetivos ambientales para todas las masas de agua: continentales, de transición y costeras (Sánchez-Martínez, Rodríguez-Ferrero y Salas-Velasco, 2011: 210). La DMA obliga a los países que comparten una cuenca hídrica a la planeación conjunta. Su eje central es comprometer a los Estados a no dañar o mitigar los daños ambientales para garantizar la calidad y cantidad del recurso a todos los países que compartan cuencas.

Otro aspecto novedoso, y que acerca a la idea de gobernanza multinivel, es la participación de los distintos niveles de gobierno y actores particulares con intereses legítimos en el manejo de la cuenca. Al respecto, la DMA indica en el párrafo 14 de los considerandos, lo siguiente: «El éxito de la presente Directiva depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de la información, las consultas y la participación del público, incluidos usuarios» (Parlamento Europeo, 2000).

Si bien tanto el CA como la DMA han impulsado la administración de las cuencas hidrográficas desde una perspectiva ambiental, la segunda busca la planeación conjunta de las cuencas hidrográficas compartidas, no solo la determinación de medidas conjuntas de la parte internacional de dichas cuencas, tal y como lo hacen España y Portugal desde la Comisión del CA. En cualquier caso, ambos países han utilizado el CA para cumplir con la DMA. La estrategia que han seguido «ha sido tratar de adaptar la DMA al Convenio de Albufeira y

no la adaptación del Convenio de Albufeira a la DMA» (Abitia, 2017: 263). Aunque una planificación única por cuenca hidrográfica compartida entre España y Portugal es todavía un marco institucional transfronterizo lejano, se observa cada día una mayor coordinación en los planes hidrográficos de cuenca de cada uno de estos dos países (ibíd.).

4. Consideraciones finales sobre la gestión de cuencas transfronterizas en tiempos de la COVID-19

La administración del agua, considerando la cuenca como unidad de gestión, tiene diferencias de diversa índole en cada uno de ellos. Estas particularidades institucionales vienen determinadas, entre otros factores, por el modelo de cada uno de los Estados, el tipo de descentralización/desconcentración de las instituciones públicas desarrollada por cada Estado, la concepción sobre la propiedad del agua, los problemas ambientales puntuales en cada país sobre los recursos hídricos, el reconocimiento y la inclusión en sus agendas políticas de la crisis ambiental a escala global, así como su impacto en cada uno de sus ecosistemas institucionales multinivel y transfronterizos.

En las cuencas compartidas entre dos países, y para los casos analizados, se puede observar que la administración de los recursos hídricos, desde la cuenca como unidad de gestión, se ve dificultada por la cuestión de la soberanía territorial, incluso en el caso de las cuencas de España y Portugal, cuyos modelos de soberanía se hallan parcialmente compartidos en el marco de la Unión Europea en la que se integraron en los años ochenta. Pese a que la DMA europea, entre otros puntos, mandata la planeación conjunta por cuenca hidrográfica compartida, esta no solo no se ha alcanzado, sino que, además, se ha visto ralentizada debido a los diferentes modelos de descentralización político-administrativa de ambos Estados. Bien es cierto que los instrumentos institucionales impulsados por cada una de las dos partes han permitido una mayor cooperación entre los países, lo que ha logrado mantener, aunque no profundizar, mecanismos más incluyentes en la administración del recurso

compartido. En el caso de las cuencas compartidas entre los EE. UU. y México, los problemas ambientales por contaminación del agua, la escasez del recurso en entornos áridos y altamente poblados, así como la competencia entre los diferentes usuarios por el agua, han obligado a los Estados a incrementar la cooperación entre los dos países y a ampliar el espacio de cooperación hacia otros actores de diferentes niveles de gobierno y de la sociedad civil.

Por otra parte, es evidente que, para operar un modelo de gestión de los recursos hídricos y su entorno con la cuenca hidrográfica como unidad de gestión en escenarios transfronterizos, falta un diseño institucional reforzado y efectivo que contemple de manera formal y real la participación social, política y empresarial mediante la representación de todos los usuarios del agua de cada cuenca. En este sentido, España y Portugal cuentan con el marco jurídico para su desarrollo. Sin embargo, el peso de las administraciones centrales de cada país dificulta su aplicación en los territorios periféricos, donde los actores subnacionales reclaman cada vez más participación en la gestión de la diversidad y complejidad creciente de las cuencas compartidas.

Tanto para las cuencas compartidas en EE. UU.-México como en España-Portugal, las soluciones a los problemas de las cuencas transfronterizas debe contar con la participación de los territorios y actores afectados. Los problemas de las cuencas transfronterizas no pueden ser vistos como conflictos binacionales que se resuelven únicamente desde los Gobiernos centrales. Ambos casos representan ejemplos claros del hecho de que es posible construir instituciones binacionales para la gestión de las aguas compartidas en diferentes contextos fronterizos. Sin embargo, para que se dé una administración del agua efectiva desde la perspectiva de la cuenca como unidad de gestión, se necesitan instituciones que traspasen el espacio conocido como frontera territorial estatal.

La superación de estos modelos institucionales de «primera generación» del siglo XX (convenios y tratados) podría pasar por el desarrollo de mecanismos institucionales más «adhocráticos» y transversales, mediante los cuales la gestión de las cuencas binacionales diera paso a la gobernanza de las cuencas transfronterizas. Esta nueva perspectiva sobre la gestión y la gobernanza del agua

implica pensar en un nuevo «modelo cultural» e institucional sobre el agua (Bukowski, 2016). El paradigma de la gobernanza puede ayudar a cambiar el pensamiento institucional sobre la gestión del agua compartida entre dos comunidades, no solo entre dos Estados. Bien es cierto que para ello habría que convertir el paradigma clásico de la gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001) en un modelo más pragmático y adaptativo (Huitema, Mostert, Egas, Moellenkamp, Pahl-Wostl y Yalcin, 2009) que pudiera combinar teoría y acción con el objetivo de transformar no solo la gestión del agua (*inputs-outputs*) sino, sobre todo, el impacto de esta gestión en sus respectivos ecosistemas aguas arriba y aguas abajo (*outcomes*). En el territorio transfronterizo «húmedo» de España y Portugal, ya existen iniciativas basadas en este tipo de acuerdo (Canelas de Castro, 2003), además de potentes redes vecinales de autogestión del agua, como las llevadas a cabo por las comunidades de aguas o «traídas» en Galicia (Naves, Samper y Pisani, 2020; Naves y Varela-Álvarez, 2021).

El camino hacia una nueva mirada sobre la gestión de las cuencas transfronterizas no ha hecho más que comenzar, si observamos los impactos de la crisis institucional más disruptiva que han tenido que vivir los Estados en el siglo XXI: la pandemia generada por el SARS-CoV-2. A falta de estudios completos sobre la realidad de este coronavirus y sus efectos en los sistemas institucionales geopolíticos regionales, estatales y subnacionales, y tras un año 2020 de pandemia con *lockdowns* estatales, el modelo de integración más complejo y exitoso del mundo, denominado Unión Europea, acaba de reconocer que el sistema ha comenzado a cambiar por la fuerza de los hechos. Y es que la propia Comisión Europea, en su informe de enero de 2021, asume el impacto de la COVID-19 en las fronteras interiores de la Unión. Entre sus recomendaciones para un futuro próximo destacan nueve lecciones que deben aprender los Estados fronterizos para la gestión de sus respectivos territorios compartidos; todas ellas hacen mención, de una manera directa e indirecta, a la necesidad de impulsar la gobernanza transfronteriza a partir de mecanismos de inclusión de las comunidades locales en las agendas estatales; de estrategias por centrar las políticas públicas en las personas que viven en los territorios periféricos transfronterizos, todos

ellos diversos y complejos; así como en el fortalecimiento de las instituciones de cooperación territorial transfronteriza en un contexto de gobernanza multinivel y de estrategias de cooperación en red multi-actor (European Commission, 2021).

La gobernanza del agua podría seguir idéntico esquema de gestión compartida multinivel, multiactor y cooperativa. Y si los Estados aprenden de la pandemia del coronavirus, la realidad de la gestión compartida de las cuencas transfronterizas en EE. UU. y México, España y Portugal podría estar un poco más cerca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABITIA, Luis Fernando (2017): *Evolución institucional de la gestión de cuencas hidrográficas compartidas transfronterizas cuencas baja del río Colorado y del río Tijuana, y las cuencas de los ríos Miño y Limia*. Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- AGUILAR, Grethel y Alejandro IZA (2009): *Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales*, Gland, Suiza, UICN.
- ALFIE, Miriam (2005): «El agua en la Frontera México-Estados: Reto político-ambiental», *Espacio Abierto* 14(2), pp. 216-238.
- ARROJO, Pedro (2006): *El reto ético de la nueva cultura del agua: funciones, valores y derechos en juego*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- BARREIRA, Ana (2006): «Water Governance at the European Union», *Journal of Contemporary Water Research & Education* 135, pp. 80-85.
- BUKOWSKI, Jeanie (2011): «Sharing Water on the Iberian Peninsula: A Europeanisation Approach to Explaining Transboundary Cooperation», *Water Alternatives* 4(2), pp. 171-196.
- (2016): «A “new water culture” on the Iberian Peninsula? Evaluating epistemic community impact on water resources management policy», *Environment and Planning C: Politics and Space* 35(2), pp. 239-264, en línea: <<https://doi.org/10.1177/0263774X16648333>>.

- CANELAS DE CASTRO, Paulo (2003): «New age in the Luso-Spanish relations in the management of shared basins? The challenge of cooperation in the protection and sustainable utilisation of waters», en Rodrigo Maia y Evan Vlachos (eds.): *Implementing transboundary river conventions with emphasis on the Portuguese-Spanish case: Challenges and opportunities*, Lisboa, Luso-American Development Foundation, pp. 65-112.
- CASTRO, José Luis; Alfonso Andrés CORTEZ y Vicente SÁNCHEZ (2011): «Gestión del agua en cuencas transfronterizas México-Estados Unidos: Algunos elementos conceptuales para su estudio», *Aqua-LAC* 3(2), pp. 105-114.
- CILA (COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS) (2012): *Acta 319. Medidas interinas de cooperación internacional en la Cuenca del Río Colorado hasta el 2017*, Coronado, Comisión Internacional de Límites y Aguas.
- CONAGUA (COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA) (2011): *Estadísticas del agua en México*, México D. F., Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- (2012): *Atlas Digital del Agua México 2012*, en línea: <<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-36-12.pdf>>.
- COSTEJÀ, Meritxell (2009): *Adaptabilidad institucional. Dinámicas en la evolución de los sistemas socio-ecológicos de uso del agua en España*. Tesis doctoral, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- COTLER, Helena y Georgina CAIRE (2009): *Lecciones aprendidas del manejo de cuencas en México*, México D. F., Instituto Nacional de Ecología.
- CSIS (CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES) (2003): *U.S.-Mexico Transboundary water management. The case of the Rio Grande/Rio Bravo: recommendations for Policy-makers for the medium and long term*, Washington D. C., Center for Strategic and International Studies.

- DELLA PORTA, Donatella (2013): «Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables», en Donatella Della Porta y Michael Keating (eds.): *Enfoques y metodologías en las Ciencias Sociales: Una perspectiva pluralista*, Madrid, Ediciones Akal, pp. 211-236.
- DIETZ, Thomas; Elinor OSTROM y Paul C. STERN (2003): «The Struggle to Govern the Commons», *Science. American Association for the Advancement of Science* 302(5652), pp. 1907-1912.
- DOF (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN) (2016): *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación.
- DOUROJEANNI, Axel; Andrei JOURAVLEV y Guillermo CHÁVEZ (2002): *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, Santiago de Chile, CEPAL (serie Recursos naturales e infraestructura).
- EISENHARDT, Kathleen M. (1989): «Building Theories from Case Study Research», *Academy of Management Review* 14(4), pp. 532-550.
- EUROPEAN COMMISSION (2021): *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions. An empirical report covering the period March to June 2020*, Bruselas, Dirección General de Política Regional y Urbana, en línea: <<https://op.europa.eu/s/oLkk>>.
- FORNÉS, Juan M.; África DE LA HERA y M. Ramón LLAMAS (2005): «The silent revolution in groundwater intensive use and its influence in Spain», *Water Policy* 7(3), pp. 253-268, en línea: <<https://doi.org/10.2166/wp.2005.0016>>.
- FLYVBJERG, Bent (2006): «Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 106(4), pp. 33-62.
- GARRIDO, Samuel (2011): «Las instituciones de riego en la España del Este. Una reflexión a la luz de la obra de Elinor Ostrom», *Historia Agraria* 53, pp. 13-42.
- GARRIDO, Alberto; Ana BARREIRA; L. LUQUE y Sh. DINAR (2010): *Cuencas hidrográficas Hispano Portuguesas. Gestión en un horizonte de riesgos climáticos y ambientales*, Madrid, Fundación Canal.

- GWP e INBO (GLOBAL WATER PARTNERSHIP / INTERNATIONAL NETWORK OF BASIN ORGANIZATION) (2009): *Manual para la gestión integrada de recursos hídrico en cuencas*, Londres, Global Water Partnership / International Network of Basin Organization.
- GONZÁLEZ, María Eugenia y Socorro ARZALUZ (2012): «Gobierno y gestión de los servicios del agua en seis ciudades fronterizas», *Región y Sociedad* 24(3), pp. 213-255.
- HARDIN, Garrett (1968): «The tragedy of the commons», *Science, New Series* 162(3859), pp. 1243-1248, en línea: <<https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>>.
- HINOJOSA-HUERTA, Osvel y Yamilett CARRILLO-GUERRERO (2010): «La Cuenca Binacional del Río Colorado», en Helena Cotler (ed.): *Las Cuencas Hidrográficas de México. Diagnóstico y Priorización*, México, D. F., Pluralia Ediciones, pp. 180-187.
- HOOGHE, Liesbet y Gary MARKS (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.
- HUITEMA, Dave; Erik MOSTERT; Wouter EGAS; Sabine MOELLENKAMP; Claudia PAHL-WOSTL y Resul YALCIN (2009): «Adaptive water governance: Assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-) management from a governance perspective and defining a research agenda», *Ecology and Society* 14(1), artículo 26, en línea: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>>.
- LEFF, Enrique (2003): «La ecología política en América Latina: un campo en construcción», *Sociedade e Estado* 18(1-2), pp. 17-40.
- LEZAMA, José Luis (2010): «Sociedad, medio ambiente y política ambiental», en José Luis Lezama y Boris Graizbord (eds.): *Medio Ambiente (Los grandes problemas de México)*, México, D. F., El Colegio de México, vol. IV, pp. 23-59.
- MORENO, Luis (2009): «La federalización de la España plural», *Revista d'estudis autonòmics i federals* (8), pp. 119-143.
- NCR (NATIONAL RESEARCH COUNCIL) (2002): *The Drama of the Commons*, Washington, D. C., The National Academies Press, en línea: <<https://doi.org/10.17226/10287>>.

- NAVES, Acacia; Javier SAMPER y Bruno PISANI (2021): «Rural water supplies in Galicia», en Manuel Abrunhosa, António Chambel, Silvia Peppoloni y Helder I Chaminé (eds.): *Advances in Geoethics and Groundwater Management: Theory and Practice for a Sustainable Development. Proceedings of the 1st Congress on Geoethics and Groundwater Management (GEOETH&GWM'20), Porto, Portugal 2020*, Berlín / Heidelberg / Dordrecht / Nueva York / Cham, Springer, pp. 137-140.
- NAVES, Acacia y Enrique José VARELA-ÁLVAREZ (2021): «Community-owned rural water supplies in Galicia (Spain): Supporting role in the groundwater self-management», *Mediterranean Geoscience Reviews* 3, pp. 379-387, en línea: <<https://doi.org/10.1007/s42990-021-00068-3>>.
- OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) (2011): *Water governance in OECD countries: A Multi-level Approach*, París, OECD Publishing, en línea: <<https://doi.org/10.1787/9789264119284-en>>.
- OMEDAS, Manuel; Carlos BENÍTEZ; Bárbara MORA y Rogelio GALVÁN (2008): *Los organismos de cuenca en el siglo XXI*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- OSTROM, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2001): «Reformulating the commons», en Joanna Burger, Elinor Ostrom, Richard Norgaard, David Policansky y Bernard D. Goldstein (eds.): *Protecting the commons: A framework for resource management in the Americas*, Washington, D. C., Island Press, pp. 17-41.
- (2010): «Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems», *American Economic Review* 100, pp. 1-33.
- OSWALD, Ursula y María de Lourdes HERNÁNDEZ (2005): *El valor del agua: una visión socioeconómica de un conflicto ambiental. Tlaxcala*, México, El Colegio de Tlaxcala.

- PARÉS, Marc; Alba BALLESTER; Josep ESPLUGA y Quim BRUGUÉ (2014): «Gobernanza deliberativa en la gestión de cuencas hidrográficas: analizando las consecuencias de la Directiva Marco del Agua en Cataluña», *Investigaciones Geográficas* 61, pp. 113-127, en línea: <<https://doi.org/10.14198/INGEO2014.61.08>>.
- PARLAMENTO EUROPEO (2000): *Directiva Marco del Agua*, Luxemburgo, Parlamento Europeo.
- PERIS ALBENTOSA, Tomàs (2014): «Los conflictos por el agua en territorio valenciano durante los siglos XIII-XIX: perspectiva general y factores agravantes», en Carles Sanchis Ibor; Guillermo Palau-Salvador; Ignasi Mangue Alférez y Luis Pablo Martínez-Sanmartín (eds.): *Irrigation, Society, Landscape. Tribute to Thomas F. Glick*, Valencia, Universitat Politècnica de València, pp. 559-577, en línea: <<http://dx.doi.org/10.4995/ISL2014.2014.179>>.
- POTEETE, Amy R.; Marco A. JANSSEN y Elinor OSTROM (2012): *Trabajar juntos: bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*, México, UNAM / CEIICH / CRIM / FCPS / FE / IIEC / IIS / PUMA / IASC / CIDE / Colsan / CONABIO / CCMSS / FCE / UAM.
- ROJO, Argimiro y Enrique José VARELA (2013): «La buena gobernanza del Estado Autonomico: un largo camino por recorrer», en Jaime Ferri (comp.): *Política y Gobierno en el Estado Autonomico*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 337-373.
- ROMANO, Giulia; Andrea GUERRINI y Thomas SENONER (2020): «Establishing a new water tariff method that complies with european principles and respects statutory autonomy: The case of South Tyrol», *Utilities Policy* 64, artículo 101050, en línea: <<https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101050>>.
- ROMAY, Daniel y Miguel GAÑETE (2007): «Las comunidades de usuarios de agua como ejemplo de auto-abastecimiento en las cuencas de Galicia-Costa», en Jorge Molinero; Felip Ortuño; Margarida Valverde y Luis Javier Lambán (eds.): *Las aguas subterráneas en España ante las directivas europeas: Retos y perspectivas*, Madrid, IGME, pp. 239-245.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, María Teresa; Noelia RODRÍGUEZ FERRERO y Manuel SALAS VELASCO (2011): «La gestión del agua en España. La unidad de Cuenca», *Revista de Estudios Regionales* (92), pp. 199-222.

- SCHEMEIER, Susanne (2013): *Governing international water-courses: River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes*, Nueva York, Routledge.
- SERENO, Amparo (2013): «La idea de gobernanza ambiental aplicada a las cuencas hidrográficas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (24), pp. 129-170.
- SOARES, Denise (2007): «Crónica de un Fracaso anunciado: La descentralización en la gestión del agua potable en México, Agricultura», *Agricultura, Sociedad y Desarrollo* 4(1), pp. 19-37.
- VARELA, Enrique José y Joaquín Filipe de ARAÚJO (2018): *Cooperación Institucional o ¿Cómo gestionar redes y partenariados en el ámbito público?*, Valencia, Tirant lo Blanch / Madrid, INAP.
- VENNESSON, Pascal (2013): «Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas», en Donatella Della Porta y Michael Keating (eds.): *Enfoques y metodologías en las Ciencias Sociales: Una perspectiva pluralista*, Madrid, Ediciones Akal, pp. 237-254.
- VICENTE, Fernando; Gonzalo MÉNDEZ y Teresa FIDÉLIS (2015): «La estrategia hidrológica ibérica tras la Directiva Marco del Agua. El caso de la cuenca internacional del Miño», en Julián Mora Aliseda (ed.): *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica*, Madrid, Aranzadi, pp. 165-180.



Interpretar la cooperación transfronteriza desde la geopolítica nos permite incidir en una mirada multiescalar, sopesando las estrategias de las comunidades locales en tiempos de blindajes fronterizos de los Estados como los promovidos en los últimos años por la Unión Europea, Mercosur o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por tanto, se analizan, desde esta perspectiva geopolítica, las fortalezas y las debilidades de la cooperación transfronteriza en diferentes escenarios: África, las Américas y Europa. Así mismo, se abordan los retos y desafíos futuros, en particular los que surgen tras la pandemia de la COVID-19. Este volumen intenta responder también a la cuestión de si la cooperación transfronteriza es la clave para acabar con las fronteras estatales, tan estrechamente vinculadas con la modernidad. En este sentido, como decía Régis Debray, quizá «toda frontera, como los medicamentos, es remedio y veneno. Se trata entonces de dosificarla». De esta manera, el objetivo es abrir un camino para aprehender diferentes «dosis de frontera», proporcionando, desde el acercamiento a las constantes dinámicas de desfronterización y refterización, una lectura de sus múltiples dimensiones, siempre en transformación.

