

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	École d'Urbanisme de Paris
Dolores Brandis	Universidad Complutense de Madrid
Gemma Cànoves	Universidad Autónoma de Barcelona
Inmaculada Caravaca	Universidad de Sevilla
Josefina Cruz Villalón	Universidad de Cantabria
Carmen Delgado	Universidad Autónoma de Madrid
Josefina Gómez Mendoza	Istituto Universitario di Architettura di Venezia
Francesco Indovina	Universidad Autónoma de Barcelona
Oriol Nel-lo	Universidad de Alicante
Andrés Pedreño	Universidad Autónoma de Madrid
Rafael Mata	Universidad Autónoma de Barcelona
Carme Miralles	CSIC
Ricardo Méndez	Director de Política Regional y Urbana de la OCDE
Joaquim Oliveira	Universidade do Porto
José Alberto Rio Fernandes	London School of Economics
Andrés Rodríguez-Posse	Universitat de València Estudi General
Julia Salom	Universidade Nova de Lisboa
Joao Seixas	



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

<b>Agradecimientos y reconocimientos</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> , 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
<b>CAPÍTULO 1</b> . La cooperación transfronteriza: una visión de conjunto global, <i>Emmanuel Brunet-Jailly</i> .....	31
<b>I PARTE</b> <b>LA EXPERIENCIA EUROPEA</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> . Balance y retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea, <i>Antoni Durà, Mateo Berzi, Francesco Camonita y Andrea Noferini</i> .....	65
<b>CAPÍTULO 3</b> . Las metrópolis transfronterizas en Europa: lecciones y retos de una construcción espacial paradójica, <i>Christophe Sohn</i> ..	105
<b>CAPÍTULO 4</b> . 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
<b>CAPÍTULO 5</b> . 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 refterización (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 (Kramtsch, 2018: 335).

Desde entonces se han desarrollado muchos estudios sobre lo transfronterizo y su gobernanza (Kramtsch 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](https://www.researchgate.net/publication/350324269_Covid-19_and_Cross-Border_Mobility)>.



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 refronterización, una lectura de sus múltiples dimensiones, siempre en transformación.

