

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Maestría en Estudios Internacionales

Hacia una cooperación entre fronteras
Factores que explican el éxito o fracaso de la cooperación transfronteriza

Alumna: María Florencia Alba
Tutor: Ignacio Labaqui

Firma del tutor

A handwritten signature in grey ink, appearing to be 'IL' with a small circular mark below the 'L'.

Diciembre, 2021

Abstract: La cooperación transfronteriza es un tipo de regionalismo protagonizado por actores públicos y privados, anclados en un espacio territorial atravesado por fronteras internacionales, que se ven impulsados a alinearse para contrarrestar los desafíos regionales que enfrentan, y obtener resultados que no hubieran podido obtener por sí solos.

Estudiar la cooperación transfronteriza resulta relevante, considerando que se trata de un tipo de cooperación que tiene un impacto positivo en el desarrollo de regiones fronterizas. Por ello, el presente estudio tiene como objetivo, responder cuáles son los factores que determinan el éxito o fracaso de la cooperación transfronteriza.

Sostendremos que dos condiciones deben darse para que la cooperación transfronteriza resulte exitosa: la existencia de una demanda proveniente de actores territoriales y la voluntad de los actores políticos para cumplir dicha demanda, del lado de la oferta.

Buscaremos corroborar que aquellos casos donde ambas condiciones son satisfechas, tienen las mayores posibilidades de éxito. Para ello, analizaremos dos casos internacionales. El primero, es el clúster textil Euroclustex, creado en la región de Galicia y Norte de Portugal, en la frontera entre España y Portugal. El segundo caso involucra al Corredor de la Innovación de la región de Cascadia, en la frontera entre Estados Unidos y Canadá.

Los contrastes identificados en los casos de estudio nos permiten comprobar que la cooperación transfronteriza pone de relieve, tanto la coexistencia de dinámicas que se desarrollan entre los actores territoriales, como así también la profundización de vínculos institucionales entre las naciones.

Índice

Introducción	1
2. Regionalismo y Cooperación Internacional	5
2.1. Región, regionalización, regionalismo y gobernanza regional	6
2.2. La cooperación transfronteriza en las teorías de las Relaciones Internacionales	10
2.3. La cooperación transfronteriza según los enfoques de las Relaciones Internacionales	14
3. Hacia una cooperación entre fronteras	16
3.1. ¿Qué es la cooperación transfronteriza?	17
3.2. Evolución histórica del concepto	19
3.3. Condiciones contextuales que permiten la cooperación transfronteriza	24
3.4. Etapas de la cooperación entre fronteras	28
3.5. Factores determinantes para la cooperación transfronteriza	29
4. Análisis de casos	32
4.1. Euroclustex: el caso de cooperación en la Euroregión Galicia-Norte	34
4.2. El Corredor de la Innovación de Cascadia: el caso de cooperación entre Vancouver, Portland y Seattle	45
6. Conclusiones	53
7. Bibliografía	59

1. Introducción

Desde finales de la década de 1980, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de una nueva ola de Estados creados tras la desintegración de la Unión Soviética, los procesos de integración regional han proliferado en todo el mundo. Este fenómeno se ha asociado a la combinación de una serie de factores entre los cuales podemos citar el fin de la confrontación ideológica; los procesos de democratización que tuvieron efecto en un gran número de países de África, América, Asia y Europa del Este; la nueva interdependencia transfronteriza; y los desafíos que implicó la aceleración del proceso de la globalización (Rodríguez Suárez, 2014).

Acompañando estos procesos, comenzaron a surgir nuevas formas de cooperación, en particular en el ámbito regional. El presente trabajo pone el foco en la cooperación transfronteriza, un tipo de cooperación internacional basada en la colaboración entre zonas adyacentes atravesadas por fronteras internacionales y protagonizada por una diversidad de actores públicos y privados de dos o más países que, impulsados por factores geográficos, económicos, culturales, de identidad, políticos o de liderazgo, buscan alinearse bajo estrategias y objetivos comunes para obtener resultados que no hubieran podido obtener de otra forma (De Sousa, 2013:6).

En las últimas décadas, este tipo de cooperación que surgió en Europa, se expandió hacia América del Norte, América Latina y el Caribe y África, y ha ido ganando terreno en la agenda pública y los debates académicos (Rodríguez Suárez, 2014).

La cooperación transfronteriza no implica el fin de las fronteras ni de las interacciones interestatales, sino que se trata de procesos que redimensionan dichos conceptos al involucrar

múltiples niveles de institucionalidad, para focalizarse en la mejora de las condiciones de asimetría y desigualdad que suelen afectar a los territorios y poblaciones periféricas (Medeiros, 2015).

Los objetivos de la cooperación transfronteriza se encuentran asociados a la mejora en la calidad de vida de las poblaciones, la mitigación de las tensiones sociales, la promoción del empleo y la formación laboral, la modernización de la infraestructura y los servicios municipales, y la integración socio-económica para aprovechar las economías de escala existentes. En definitiva, se trata de desarrollar acciones colaborativas que buscan crear y expandir las relaciones existentes entre dos o más comunidades vecinas, en aspectos que pueden abarcar desde lo económico, lo social, temas medioambientales, aspectos culturales, productivos (Motuzka y Parkhomenko, 2018).

Existen diversos tipos de valor agregado¹ que pueden obtenerse de la cooperación transnacional y las políticas de integración, entre los cuales se encuentran: la cohesión social; la visibilidad política y territorial; la integración estratégica de programas y recursos; la creación de un tipo de gobernanza vertical y horizontal que facilita la gestión; el intercambio de información y el fortalecimiento de la innovación; la cohesión territorial y la planificación urbana (Bachtler y Taylor, 2003). A la vez, la cooperación fronteriza fomenta el desarrollo de bienes públicos regionales para ofrecer soluciones colaborativas a problemáticas cuyos costos de operación o escala tecnológica requieren de inversiones que exceden las capacidades de los gobiernos locales individualmente (Oddone, 2016). En este sentido, es posible afirmar que esta es una manera de

¹ La noción de valor agregado en materia de cooperación regional puede definirse como el valor adicional resultante de la cooperación, que excede el valor aportado por el gobierno nacional, las instituciones regionales y el sector privado (Hornstorm et. al. 2012). Bachtler y Taylor (2003) afirman que el valor agregado es aquello que no podría haberse dado sin la cooperación comunitaria.

reducir disparidades regionales y mejorar la cohesión entre territorios específicos.

Asimismo, a través de la cooperación transfronteriza, los límites políticos dejan de ser líneas divisorias que separan comunidades, para convertirse en espacios de conexión y comunicación entre países vecinos, ayudando a superar las animosidades y prejuicios mutuos entre los pueblos, y promoviendo la tolerancia étnica y cultural entre regiones limítrofes. De esta manera, tienden a favorecer el desarrollo de estructuras administrativas operativas a nivel local o regional.

Los estadios más avanzados de cooperación son aquellos en los que las partes logran que los habitantes puedan elegir permanecer en sus comunidades de origen, en lugar de migrar hacia regiones más competitivas. De esta manera, un aspecto relevante vinculado al valor agregado de la cooperación transfronteriza se encuentra relacionado al crecimiento económico de las regiones de frontera y la consecuente generación de empleo.

En síntesis, la cooperación entre regiones de frontera trae aparejado un impacto positivo en el desarrollo de la gobernanza regional², en la construcción de instituciones democráticas sustentables y en el fortalecimiento de las capacidades locales, mejorando así la calidad de vida de las poblaciones involucradas. Esto genera, a su vez, un sentido de pertenencia entre los ciudadanos y promueve la visibilización de territorios a escala nacional y global.

¿Qué es lo que caracteriza a la cooperación transfronteriza? ¿Cómo se diferencia de otros tipos de cooperación interestatal? ¿Cuáles son las fuerzas que la subyacen? ¿Qué factores explican su éxito o fracaso? El presente trabajo de investigación busca analizar todos los aspectos vinculados a la cooperación transfronteriza, para poder explicar qué factores contribuyen a que su

² Profundizaremos sobre el concepto de gobernanza regional en el capítulo II del presente trabajo.

desarrollo sea o no sea exitoso. Sostendremos que dos condiciones deben darse para que la cooperación transfronteriza resulte exitosa: la existencia de una demanda proveniente de actores territoriales y la voluntad de los actores políticos para cumplir dicha demanda, del lado de la oferta.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la siguiente sección se revisan los conceptos clave a tener en cuenta para el análisis de la cooperación transfronteriza. A saber: región, regionalismo, regionalización, y gobernanza regional. Luego, haremos una revisión de los conceptos de regionalismo y cooperación internacional a la luz de las principales corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales.

El Capítulo III repasa la literatura sobre cooperación transfronteriza con el objeto de explicar qué factores son determinantes para su éxito o fracaso. Para ello, desarrollaremos las principales características de este tipo de cooperación, buscando entender qué lleva a los actores a involucrarse; el surgimiento y evolución de este tipo de iniciativas y las condiciones básicas contextuales o iniciales necesarias para que la ocurrencia de este tipo de procesos.

Basaremos nuestro estudio en la aproximación teórica desarrollada por Walter Matli en su libro *The logic of regional integration* (1999). Éste autor sostiene que para que este tipo de procesos tenga éxito, se deben cumplir dos tipos de condiciones. Los categoriza como factores de demanda y factores de oferta.

El Capítulo IV analiza los casos de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal y Cascadia en la frontera entre Estados Unidos y Canadá. Se trata de experiencia de cooperación transfronteriza que han tenido lugar en distintas áreas geográficas, atendiendo a distintas temáticas e involucrando diferentes ramas de actividad económica y en el marco de esquemas

regionales de distinto grado de profundidad, como son la Unión Europea y el Acuerdo Comercial Estados Unidos-México-Canadá (anteriormente conocido como Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Ambos casos probaron tener un impacto positivo para el desarrollo económico, social y productivo de las regiones involucradas aunque también son un buen reflejo de los obstáculos inherentes al logro de la cooperación transfronteriza.

Como conclusión se evalúa de qué manera, la cooperación entre regiones fronterizas pone de relieve, tanto la coexistencia de dinámicas que se desarrollan entre los actores territoriales, como así también la profundización de vínculos institucionales entre las naciones.

2. Regionalismo y Cooperación Internacional

El fin de la Guerra Fría trajo aparejado un resurgimiento del regionalismo³. Este proceso

³ Cuatro oleadas de regionalismo han tenido lugar durante los últimos dos siglos (Mansfield y Milner en Mansfield, 2010). Las primeras iniciativas aparecieron en el siglo XIX en Europa. Luego, medio siglo después, resurgió la idea de la integración europea, se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952), y más tarde, en 1957, la Comunidad Europea (CE) (Mattli, 1999).

En la década de 1960 surge una nueva ola de regionalismo. En esta etapa, se produjo la primera ampliación de la CE en 1973, con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Luego, Grecia se incorporó en 1981, España y Portugal en 1986. Además, se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano. En Asia, en 1967, se formó la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) (Mattli, 1999).

Finalmente, a principios de la década de 1990, el número, alcance y diversidad de esquemas regionalistas crecieron significativamente. Cuatro características identifica Hurrell (1995) en esta última ola: el surgimiento del regionalismo norte/sur ejemplificado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la variedad en el nivel de institucionalización de las agrupaciones; el carácter multidimensional de los temas; el surgimiento de cuestiones de identidad, pertenencia, o conciencia regional. En esta etapa, en América Latina, se iniciaron más de media docena de nuevos proyectos de integración siendo el más notable el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En América del Norte, se firmó el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá (1989) que luego se convirtió en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte cuando se unió México (1994). En Europa, la CE adoptó el Tratado de Maastricht sobre la Unión Monetaria y Política Europea (1995); se incorporaron Austria, Finlandia y Suecia (1992); y la CE cambió su nombre por el de Unión Europea en 1993, marcando un nuevo nivel de profundidad de integración (Mattli, 1999).

En las últimas dos décadas se ha comenzado a hablar de un nuevo tipo de regionalismo, enmarcado en un orden global caracterizado por procesos como guerra contra el terrorismo, la responsabilidad de intervenir y proteger, el surgimiento de potencias emergentes, las crisis financieras y la superposición de procesos

se dio, en gran medida, debido al fin de la confrontación ideológica, la tercera ola de democratización (Huntington, 1993), la aceleración del proceso de globalización, y los problemas transnacionales que comenzaron a ser priorizados en la agenda pública. En este contexto, entonces, comenzaron a surgir nuevas formas de cooperación, entre las cuales el regionalismo juega un papel fundamental (Rodríguez Suárez, 2012).

El presente capítulo tiene como objetivo echar luz sobre los conceptos teóricos alrededor del regionalismo y los procesos de cooperación. Para ello, haremos una revisión de la literatura especializada en el tema, buscando dilucidar las principales características de conceptos como región, regionalización, regionalismo y gobernanza regional.

Luego, a partir de un recorrido por las principales corrientes de las Relaciones Internacionales —neorrealismo, neofuncionalismo, institucionalismo liberal y constructivismo—, buscaremos sintetizar el análisis y las categorías conceptuales que cada una de estas escuelas y sus autores referentes ofrecen, para explicar el fenómeno de la cooperación.

2.1. Región, regionalización, regionalismo y gobernanza regional

La cooperación transfronteriza se vincula con el análisis de los procesos de regionalismo y con el fenómeno de la gobernanza regional. Por ello, a la hora de adentrarnos en la conceptualización de la cooperación transfronteriza, resulta clave comprender conceptos como región, regionalización, regionalismo y gobernanza regional.

En primer lugar, las regiones son construcciones sociales. Esto es, si bien una región se

regionales e interregionales en la mayor parte del mundo (Söderbaum, 2016). Como resultado, algunos autores hablan de “regionalismo post hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, citados en Söderbaum, 2016) o “regionalismo posneoliberal” (Riggirozzi, citado en Söderbaum, 2016).

enmarca en un espacio territorial determinado e incluye más de dos países contiguos geográficamente, no se trata de una categoría objetiva (Börzel, 2016). Hurrell (1995) categoriza a este concepto como “conciencia de identidad regional”, poniendo énfasis en la percepción compartida de pertenecer a una comunidad particular. Este fenómeno puede basarse en factores como la cultura, la historia, y las tradiciones religiosas en común; o bien se puede definir en contra del “otro” externo, que sea visto en primer lugar como una amenaza política o como un desafío cultural.

El regionalismo por su parte, es un término que admite distintas acepciones. Algunos autores como Shaw, Schulz, Telò, lo consideran un proceso exclusivamente interestatal que involucra la construcción de acuerdos o regímenes interestatales o intergubernamentales a niveles tanto regional, interregional, y transnacional (citados en Börzel, 2016:103). Citando a Stephen Krasner, Hurrell (1995:336) argumenta que este tipo de cooperación puede contar con la creación de instituciones formales, pero también puede estar basada en una estructura laxa.

En este marco, las dinámicas más difusas y espontáneas, en las cuales los actores privados y de la sociedad civil son protagonistas, suelen ser categorizados como procesos de regionalización y se diferencian del regionalismo (Hurrell, 1995). En su artículo “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, Hurrell (1995) enmarca al concepto de regionalización dentro de lo que denomina “regionalismo blando”, y se refiere a aquel proceso de integración social y económica dentro de una región, que se distingue por no ser dirigido. Es decir, esta regionalización no se basa en una política deliberada de los estados de una misma región. Tampoco pretende incluir regiones territorialmente cercanas, unidas por las fronteras de los estados. En esta categoría de regionalización, se comprende una integración regional de tipo

informal, donde el foco está puesto en los flujos económicos, que son comparativamente más densos en relación al resto del mundo. Dentro de este tipo de regionalización también pueden incidir los flujos de personas, ideas, agrupaciones políticas, y hasta la creación de una sociedad civil regional transnacional (Lowenthal y Burgess citados en Hurrell, 1995).

En términos de Malamud el regionalismo:

... consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado. En contraste, la regionalización —o aumento de la interdependencia intrarregional— es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Este proceso puede promover la integración formal que, a su vez, puede retroalimentarse, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil (2011: 220).

Autores como Kohler-Koch y Rittenberger, que han puesto el foco en la forma en que tanto actores estatales como privados, y de la sociedad civil interactúan, hacen referencia al concepto de gobernanza regional (citados en Börzel, 2016). El enfoque de la gobernanza regional se distingue por ir más allá del Estado, para considerar el comportamiento de todos los actores de la sociedad, en distintos niveles: global, regional, nacional, y subnacional que pueden ser parte de la cooperación. Siguiendo a Renate Mayntz y Fritz W. Scharpf, la gobernanza puede ser entendida como “modos institucionalizados de coordinación a través de los cuales se adoptan e implementan decisiones colectivamente vinculantes” (citado en Börzel, 2016:143). Se refiere tanto a la estructura como al proceso. La estructura son las instituciones y las constelaciones de actores, y los procesos son los modos de coordinación entre los actores. Este concepto tiene la

ventaja de tomar en consideración tanto actores estatales como no estatales, y procesos jerárquicos y no jerárquicos de tomas de decisiones. Típicamente se distinguen tres tipos de estructuras de reglas institucionalizadas, que no determinan sino que promueven distintos modos de cooperación: la jerárquica (normas obligatorias), el mercado (sistemas de competencia) y las redes (sistemas de negociación). Estas estructuras se suelen relacionar entre sí, y los sistemas de gobernanza están compuestos por distintas combinaciones de las tres, lo que tiene distintos resultados de regímenes regionales (Börzel, 2016).

En este marco, a los fines del presente estudio, definiremos a la cooperación transfronteriza como una forma de regionalismo, que se establece entre estados y actores de la sociedad civil, que comparten una misma región geográfica, cuya finalidad es la de contrarrestar los retos que enfrentan desde una óptica regional. Malamud, la diferencia de otros tipos de integración:

... se trata de un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Este proceso puede promover la integración formal que, a su vez, puede retroalimentarlo, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil (2011: 2020).

A su vez, lo distinguimos del regionalismo supranacional. Es decir, se trata de un regionalismo caracterizado por la cooperación transnacional entre actores subestatales como pueden ser provincias o comunidades autónomas, que comparten características culturales, lingüísticas, étnicas, aunque están separados por fronteras internacionales (Malamud, 2011).

Tal como profundizaremos más adelante en este trabajo, basaremos los fundamentos para

que se establezca este tipo de regionalismo en el interés común de las partes involucradas, la similitud de sistemas económicos y políticos, y complementariedad económica, afinidad de idiomas, cultura, tradición histórica, entre otros (Rodríguez Suárez, 2014).

2.2. La cooperación transfronteriza en las teorías de las Relaciones Internacionales

En esta sección analizamos la mirada que distintas teorías de Relaciones Internacionales tienen sobre la cooperación en política internacional. En particular revisamos la visión del realismo, el nuevo institucionalismo liberal, el neofuncionalismo y el constructivismo. Estas corrientes difieren en su visión acerca de las perspectivas de cooperación a nivel internacional, así como también en cuanto al rol de los regímenes internacionales, el papel de las ideas y la centralidad del estado como actor esencial de la política internacional.

Realismo

La escuela realista es, en esencia, pesimista respecto a las posibilidades de que los Estados cooperen entre sí. Esta visión pesimista deriva principalmente del carácter anárquico del sistema internacional, compuesto por unidades políticas independientes y racionales, que son los Estados, que no tienen una autoridad por encima de ellos, y cuyo principal objetivo es conservar su soberanía (Mearsheimer, 1994-95). Según el realismo, el sistema internacional es conflictivo y los Estados van a buscar la oportunidad para tomar ventaja sobre los otros. Esto genera que no haya confianza y que el objetivo de los Estados sea llegar a ser más poderosos y asegurarse de que los otros no sumen poder para sí mismos. Citando a Grieco (1988:485), para el realismo, “la anarquía internacional fomenta la competencia y el conflicto entre los estados e inhibe su voluntad de cooperar incluso cuando comparten intereses comunes”.

Pero el sistema internacional no está en constante estado de guerra, sino en permanente estado de competencia. La intensidad de esta competencia varía, y aunque parezca contradictorio, en el marco de esta competencia es que los actores internacionales frecuentemente cooperan. La cooperación tiene límites que están dados por el dilema de la seguridad. Dos factores la limitan: las ganancias relativas y la preocupación por la deserción.

El neorrealismo dirá que, en anarquía, la cooperación para los Estados es riesgosa, y si esta surge posiblemente sea para alcanzar un balance de poder de cara a una potencia más poderosa dentro de la región. Para autores como Walt (1987), la cooperación internacional tiene estrecha relación con la política de formación de alianzas. En este marco, la presión ejercida por los más poderosos, y la competencia entre los estados, son variables que explican la posibilidad de que dos o más estados cooperen entre sí. En este caso, la rivalidad que genera la preocupación por las ganancias relativas, explica la presión de afuera hacia adentro que empuja hacia la cooperación y muchas alianzas son en esencia una respuesta de los estados débiles al contexto internacional dominado por los poderosos. De este modo, la actividad regionalista consiste, en gran parte, en esquemas de cooperación orientados a mejorar la posición de un grupo de estados dentro del sistema internacional.

La existencia de un actor hegemónico es otra variable que, según el neorrealismo, puede estimular la cooperación. Autores como Waltz (1993) consideran que la existencia de un hegemón puede fomentar la creación de agrupaciones subregionales ante la existencia de un poder hegemónico actual o potencial (Waltz, 1993). De este modo, el neorrealismo está interesado en las estructuras del sistema político internacional y en las acciones de sus principales potencias, que serán determinantes en la regionalización y la cooperación. En otras palabras, mientras los

intereses y el poder relativo de las principales potencias en un sistema internacional se mantengan, el mismo va a mantener su status quo (Gilpin,1981).

Neofuncionalismo

El neofuncionalismo, sostiene que los elevados niveles de interdependencia generan un continuo proceso de cooperación que llevan a una eventual integración política. Según este enfoque, la cooperación internacional y las instituciones supranacionales son el medio más efectivo de resolución de los problemas regionales y globales comunes. Si bien la cooperación puede llegar a comenzar con una cuestión meramente técnica, este proceso suele profundizarse, llegando hasta la redefinición de la identidad del grupo de actores, en torno a la unidad regional. La globalización es un estímulo que suele generar una creciente demanda para la institucionalización, ya sea que se trate de países industrializados queriendo manejar sus externalidades negativas o de países en desarrollo buscando arreglos regionales más proteccionistas para no ser tan dependientes del mercado internacional. La teoría neofuncionalista tuvo una gran influencia a la hora de explicar el regionalismo europeo. No obstante, la relevancia de esta escuela fue menos clara a la hora de buscar explicar la cooperación internacional en otras regiones del mundo (Haas, 1958; Lindberg, 1963).

Institucionalismo neoliberal

Para los teóricos del institucionalismo liberal, la cooperación internacional surge como respuesta a problemas globales cuya resolución requiere de la acción colectiva por parte de los Estados. Pero la cooperación no es equivalente a la armonía. La armonía requiere completa identidad de intereses, y la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones que contienen una mezcla de elementos conflictivos y complementarios. En tales situaciones, la cooperación se

produce cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas de los demás (Axelrod y Keoheane, 1985).

En línea con el realismo, esta teoría adopta una postura firmemente estatista, preocupándose por las formas en las que los Estados —egoístas racionales— pueden cooperar. No obstante, desde la óptica de los autores de esta escuela, las instituciones internacionales adquieren importancia debido a la capacidad de incidir en los intereses de los Estados que las conforman, y los beneficios que la cooperación les genera. Esto lo logran intercambiando información, promoviendo la transparencia y el monitoreo, reduciendo costos de transacción, desarrollando expectativas convergentes, y facilitando el uso productivo de estrategias de vinculación de problemáticas comunes. Esta teoría presta atención especial al número de jugadores que participan de un proceso de cooperación; en la medida que los estados se ven implicados en un proceso continuo de cooperación (los llamados juegos “iterados”); y a la efectividad de los mecanismos destinados a reducir la trampa o “cheating”, pues a esta junto con la defección se las consideran los principales obstáculos para la cooperación.

A diferencia del realismo, para el institucionalismo, no se debería ver al surgimiento de regímenes regionales en términos de balance de poder o formación de alianzas. En cambio, se lo debería considerar en base a los beneficios que proveen: la facilitación de la comunicación, información, y transparencia; la reducción de las percepciones de amenazas mutuas y la consideración del peor escenario posible; y la reducción de las profecías autocumplidas del dilema de seguridad.

Constructivismo

Las teorías constructivistas ponen énfasis en la identidad y en la conciencia regional, en el

sentido de pertenencia que comparte una comunidad regional particular, y en lo que se ha acuñado como “realismo cognitivo” (Onuf, citado en Hurrell, 1995). Los constructivistas ponen el foco en la cohesión regional lograda como resultado de un sentido de pertenencia sostenido y duradero que se basa en la receptividad mutua, en la confianza y en niveles elevados de “interdependencia cognitiva”. A diferencia de las teorías racionalistas, el constructivismo parte del proceso en el que se crean y evolucionan los intereses y las identidades de los actores, en cómo la imagen que uno tenga de sí mismo puede interactuar con incentivos materiales cambiantes, y en el lenguaje y el discurso con el que estos entendimientos son expresados (Adler y Barnett, citados en Hurrell, 1995). Lo que importa aquí es la interpretación que hacen los actores del mundo; cómo llegan a entender “dónde pertenecen”; y que tanto los intereses como las identidades están contruidos por historias y culturas particulares, por sus factores domésticos respectivos, y un proceso actual de interacción con otros estados.

Esta teoría pone el foco en el conocimiento compartido, el aprendizaje, las fuerzas ideacionales, y las estructuras normativas e institucionales. Para poder explicar cómo cambian los intereses y las identidades a lo largo del tiempo, es necesario entender primero las estructuras intersubjetivas. De este modo, se toma una aproximación más sociológica que económica al objeto de estudio, dejando tomar a los estados como exógenamente dados para pasar a considerarlos como contruidos por interacciones dentro de contingencias históricas (Wendt, 1994).

2.3. La cooperación transfronteriza según los enfoques de las Relaciones Internacionales

De los cuatro enfoques abordados en el apartado anterior, podemos concluir que tanto

para el realismo como para el institucionalismo liberal, a pesar de sus diferentes posturas, la cooperación transfronteriza no es un tema de interés. Tanto el realismo como el institucionalismo liberal son corrientes Estado-céntricas, que no consideran la posibilidad de que actores locales y de la sociedad civil puedan ser protagonistas de un proceso de cooperación. En el caso del realismo, a su vez, la agenda de temas se reduce a temáticas de seguridad y alta política. Esta óptica no se condice con los procesos de cooperación transfronteriza que involucran temáticas variadas —en los campos del desarrollo productivo, ambiental, laboral, etc— en el marco de las cuales los vínculos entre los actores locales se basan en la construcción de confianza e interacción recurrente.

El neofuncionalismo y el constructivismo en cambio resultan más afines a explicar el fenómeno de la cooperación transfronteriza. El neofuncionalismo, con un enfoque sectorialista, pone énfasis en el derrame, en la relevancia de otros actores aparte del Estado, y en la participación de éstos en los procesos de toma de decisión. Esta corriente sostiene que a) la interdependencia generada en el marco de la globalización contribuye con el proceso de cooperación; b) que la cooperación internacional es un medio efectivo de resolución de los problemas regionales comunes; c) que puede incluso profundizarse, redefiniendo la identidad del grupo de actores; d) y que el carácter pluralista y democrático de los Estados, facilita este tipo de procesos, en los cuáles todo tipo de actor de la sociedad civil puede participar en la toma de decisiones de carácter público, a través de una variedad de canales de vinculación (Haas, 1967).

En un sentido similar, la vertiente no Estado-céntrica del constructivismo, al poner el foco en el proceso de construcción de confianza mutua, intereses compartidos, y sentido de pertenencia, también resulta afín a los preceptos de la cooperación transfronteriza. En términos

de Hurrell (1995), el regionalismo transfronterizo puede verse como una construcción cognitiva que está moldeada por la autoconciencia regional (por ejemplo, en relación con los problemas compartidos), por incentivos materiales y por discursos superpuestos de interdependencia e integración que emergen en distintas partes del mundo.

3. Hacia una cooperación entre fronteras

En los últimos años, las regiones de frontera han adquirido especial interés en aquellos aspectos vinculados a la cooperación entre poblaciones y actores transnacionales.

Las fronteras tienen múltiples funciones. A través de las aduanas, funcionan como una barrera al tráfico ilegal y como un instrumento de recaudación pública, pero al mismo tiempo establecen, por ejemplo, las diferencias de precios, condiciones laborales, salariales, impositivas, legislativas y de subsidios que generan las condiciones de competitividad que inciden en las decisiones de inversión privada a la hora de desarrollar negocios. No se trata simplemente de un límite político, sino que también y sobre todo de un objeto que separa dos sociedades y les permite distinguirse e identificarse (Reitel, citado en De Sousa, 2013).

De Sousa define una región fronteriza como “área especial de flujos e intercambios de naturaleza social, cultural, económica y política, un espacio donde se desarrollan actividades múltiples y donde el tipo y la intensidad de las transacciones ha evolucionado con el tiempo” (2013: 672).

En este marco, la cooperación en regiones fronterizas ha ganado terreno en la agenda pública y los debates académicos, fundamentalmente debido a la proliferación de proyectos y entidades vinculadas a la temática.

Existen experiencias vinculadas a la cooperación transfronteriza fundamentalmente en Europa, donde fue articulada la primera definición, aunque también pueden identificarse casos en el resto del mundo (Castanho et. al., 2016).

A lo largo de este capítulo buscaremos responder qué es la cooperación transfronteriza, y qué determina su éxito o fracaso. Para ello, recorreremos la literatura específicamente dedicada a este tipo de cooperación, buscando identificar los procesos que la preceden, subyacen y configuran. Asimismo, realizaremos un recorrido por los orígenes de la cooperación transfronteriza, con énfasis en su desarrollo en Europa, donde el concepto nace formalmente en el año 1981, en el marco del Convenio Marco Europeo, también llamado Tratado de Madrid.

Con el objetivo de comprender su evolución; analizaremos las etapas que conlleva su desarrollo. Luego recorreremos la literatura que pone el foco en los factores contextuales bajo los cuales la cooperación transfronteriza es posible, habida cuenta que se trata de un proceso que tiene lugar en espacios y contextos que cumplen con una serie de condiciones que se interrelacionan y se combinan en modos distintos según las propiedades y características de cada región. Finalmente, desarrollaremos los factores determinantes a la hora de explicar el éxito o fracaso de este tipo de cooperación. Para ello, nos basaremos en Matlli (1999) y en su análisis sobre los procesos de integración regional.

3.1. ¿Qué es la cooperación transfronteriza?

La cooperación transfronteriza se refiere a un tipo específico de regionalismo que se caracteriza principalmente por asociar áreas contiguas localizadas en las fronteras de dos o más países, e involucrar unidades subnacionales, actores públicos y privados (Medeiros, 2015).

El concepto surge en 1981, en el marco del Convenio Marco Europeo, también llamado Tratado de Madrid, que constituye la base jurídica para este tipo de cooperación. El artículo 2.1 de dicho tratado denomina cooperación transfronteriza a “toda acción concertada tendiente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes”. Se trata entonces, de un proceso voluntario en el que los Estados o unidades territoriales subnacionales actúan en conjunto, buscando alcanzar un propósito o beneficio común (De Sousa, 2013: 674).

De Sousa define a la cooperación transfronteriza operacionalmente:

La cooperación transfronteriza puede ser definida como cualquier tipo de acción concertada entre instituciones públicas y/o privadas de las regiones fronterizas de dos (o más) estados, impulsada por factores geográficos, económicos, culturales/de identidad, políticos/de liderazgo, con el objetivo de reforzar las (buenas) relaciones de vecindad, resolver problemas comunes, o gestionar recursos conjuntamente entre comunidades a través de cualquier mecanismo de cooperación que esté disponible (2013: 674).

El objetivo que suelen perseguir los actores públicos y privados a través de los arreglos transfronterizos es el de “compensar las desventajas estructurales que les impone su situación periférica con respecto al Estado en que se encuentran, acotadas por los límites del sistema (jurídico, económico, social, a veces también lingüístico, cultural, religioso, etc.) que representa la contigüidad con una frontera internacional” (Comité de las Regiones, 2007:15).

Nos referimos entonces, a procesos en los cuales una variedad de actores anclados en un espacio territorial atravesado por fronteras internacionales, se alinean bajo estrategias y objetivos

comunes, para obtener resultados que no hubieran podido obtener sin su apoyo mutuo. Podemos afirmar que se trata de una herramienta que tiene el potencial de unir y potenciar el valor intrínseco de las comunidades ubicadas en los límites fronterizos, ofreciendo beneficios económicos, sociales y culturales a la población local. De alguna manera, se trata entonces, de un tipo de cooperación que pone en jaque la imagen estática de los límites estatales y divisiones administrativas y jurisdiccionales, constituyéndose en un catalizador para el desarrollo regional, al potenciar las ventajas comparativas y los recursos disponibles de cada región.

3.2. Evolución histórica del concepto

Como señalamos anteriormente, el concepto de cooperación transfronteriza surge en Europa donde, históricamente, las fronteras entre los Estados han sido problemáticas. Europa se caracteriza por sus numerosas fronteras y, al mismo tiempo, se trata de territorios que sufrieron modificaciones a lo largo de los siglos XIX y XX.

Siguiendo a Verheugen y Barnier (2000), en Europa, el 37,5% de la población vive en las zonas fronterizas, y la Unión Europea tiene 38 fronteras internas, además de las barreras que se generan por las diferencias lingüísticas, y la geografía. Por este motivo, la Unión Europea ha desarrollado una densa red de instituciones que enmarcan la cooperación transfronteriza, incluyendo subregiones, grupos de cooperación territorial y redes de ciudades.⁴

⁴ Entre estas instituciones encontramos:

- a) Política de Cohesión Europea: La política de cohesión constituye la principal política de inversión de la UE. Su objetivo es apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea. La política de cohesión insta a las regiones y ciudades de los diferentes Estados miembros a que trabajen en estrecha colaboración y aprendan unas de otras a través de redes, proyectos y programas conjuntos. Los programas transfronterizos, transnacionales e interregionales reciben financiación a través del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

Las fronteras de los países europeos tal como las conocemos hoy, son en su mayoría, consecuencia de la Primera Guerra Mundial, tras la disolución de imperios multinacionales en varios Estados Nación. Luego, surgió una nueva ola de Estados creados tras el colapso de la Unión Soviética a principios de la década del 90 (Verheugen y Barnier, 2000).

Teniendo en cuenta que la delimitación de estas fronteras se corresponde, en muchas ocasiones con configuraciones políticas y bélicas, las dimensiones sociales y culturales han sido relegadas a un segundo plano. Por ende, muchos grupos étnicos quedaron divididos artificialmente como consecuencia de las guerras y conflictos armados. Esto generó el desplazamiento de millones de personas, la configuración de fronteras antinaturales por temor a la agresión militar, y el desarrollo de áreas fronterizas escasamente pobladas. Esto se debe a que, usualmente, las fronteras funcionaron como rutas utilizadas únicamente con motivos militares, con excepción de aquellas zonas de extracción de recursos como el carbón, que propiciaron el desarrollo de industrias y, así, el crecimiento poblacional. Sin embargo, más allá de estas excepciones, las áreas fronterizas europeas solían considerarse áreas periféricas, estructuralmente débiles y con sistemas de transporte limitados (Verheugen y Barnier, 2000).

Durante la década de 1950, poco después de la Segunda Guerra Mundial se comenzó a discutir el desmantelamiento de las fronteras y las posibilidades de fomentar la cooperación⁵. Esto fue motivado, principalmente, por la voluntad de mejorar la calidad de vida de las

-
- b) Instrumento Europeo de Vecindad (ENPI): Financia programas conjuntos dirigidos a fomentar el fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre miembros de UE y socios externos de Europa del Este y Sur.
 - c) Grupos Europeos de Cooperación Territorial (EGTC): Es un instrumento de cooperación establecido por el Parlamento y Consejo Europeo en 2006. Está compuesto por un subgrupo de Estados y autoridades locales dentro de la UE, y está dotado de personalidad jurídica propia, con el propósito de dar respuesta a las dificultades en la cooperación transfronteriza entre sus miembros.

⁵ En los países de Europa central y oriental este proceso no pudo desarrollarse hasta 1989.

poblaciones y garantizar una paz duradera. Más allá de las cuestiones discursivas y económicas, se buscó superar las barreras naturales mediante la construcción de infraestructura que permitiera conectar ciudades. Comenzaron a establecerse, entonces, asociaciones comunales y regionales a ambos lados de las fronteras, cada una de ellas sujeta a la legislación nacional, relacionada por áreas de interés común, con el objetivo de mejorar la cooperación transfronteriza. Algunas de estas asociaciones a menudo se unieron para formar una asociación paraguas transfronteriza (eurorregiones o estructuras similares) (Verheugen y Barnier, 2000).

Desde principios de la década de 1970, con la ayuda de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (AEBR)⁶, fundada en 1971, las regiones fronterizas comenzaron a aplicar sus políticas con éxito. La AEBR garantizó la coordinación con el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y los gobiernos nacionales (Verheugen y Barnier, 2000).

A finales de la década de 1980, los procesos de creación del Mercado Único Europeo y el desarrollo del régimen democrático en Europa Central y Oriental fomentaron aún más la apertura de las fronteras nacionales. Se crearon nuevas regiones fronterizas y transfronterizas bajo el paraguas de la AEBR. Al mismo tiempo, surgieron otras oportunidades de cooperación, como los proyectos de creación de puentes y túneles entre Francia y Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia (Verheugen y Barnier, 2000).

De acuerdo a Verheugen y Barnier (2000) el proceso de consolidación de la Unión Europea puso en evidencia que se requería una política especial para desarrollar las regiones

⁶ La AEBR, se trata de la organización de regiones europeas cuya misión es la cooperación transfronteriza en Europa y otros continentes. La asociación representa los intereses comunes de sus miembros frente a parlamentos, organismos, autoridades e instituciones nacionales e internacionales.

fronterizas y reducir los problemas que obstaculizan la integración. Es así como surgieron nuevos instrumentos específicos para zonas fronterizas basados en estrategias o planes de desarrollo transfronterizos y sus programas operativos correspondientes. Esto se dio en el marco de una nueva iniciativa, la Cooperación Territorial Europea (CTE o ETC por sus siglas en inglés), mejor conocida como Interreg.

Interreg surgió en la década de 1990 como una iniciativa de la Comunidad Europea, y luego se formalizó como un objetivo de la Política de Cohesión Europea en el año 2000. Se trata de un instrumento de financiación del desarrollo regional europeo, enmarcado en la Política de Cohesión Europea. Brinda soporte técnico y económico a los proyectos de cooperación transfronteriza a lo largo de toda Europa. Durante el período 2014-2020, se invirtieron más de 10.000 millones EUR en cooperación entre las regiones, de los cuales aproximadamente 6.600 millones EUR se destinaron a regiones transfronterizas.

Los programas enmarcados en la Interreg, son aquellos vinculados a los procesos de cooperación que se dan entre unidades territoriales de tercer nivel (NUTS III)⁷, ubicadas directamente sobre la frontera o en la región adyacente, involucrando por lo menos dos Estados miembros de la Unión Europea. Su objetivo es afrontar desafíos comunes identificados de manera conjunta y fomentar el potencial y las oportunidades de desarrollo existentes en las regiones fronterizas, al tiempo que se fortalece el proceso de integración entre los miembros de la Unión Europea.

⁷ Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS): Son demarcaciones territoriales utilizadas por la Unión Europea con fines estadísticos. Fueron creadas para dar uniformidad en las estadísticas regionales europeas y son utilizadas para la redistribución regional de los fondos estructurales de la UE. La nomenclatura NUTS tiene una estructura jerárquica de tres niveles, denominándose NUTS III a las regiones geográficas con una población entre 150.000 y 800.000 habitantes.

Las autoridades territoriales regionales y locales en las regiones fronterizas respondieron muy rápidamente a estas condiciones favorables. Se formaron estructuras transfronterizas a nivel regional, donde aún no existían. En todas las fronteras internas y la mayoría de las externas de la Unión Europea, surgieron asociaciones regionales y comunales siguiendo el modelo de una eurorregión o estructura similar en ambos lados de la frontera o como estructuras transfronterizas, trabajando con objetivos y estrategias a largo plazo.

En algunas regiones, el desafío estuvo en trabajar con poblaciones que solían estar enfrentadas por la guerra, para convertirlas en vecinos y construir una relación basada en la confianza para alcanzar estadios más maduros de cooperación. Las primeras temáticas abordadas en los procesos de cooperación estuvieron vinculadas a la prevención de riesgos y emergencias, para luego pasar a abordajes más integrales y complejos, aprovechando oportunidades identificadas para potenciar el desarrollo económico de las regiones periféricas.

En la década de 1980, para resolver los problemas legales que pudieran surgir, el Consejo de Europa desarrolló acuerdos y modelos de cooperación. La Unión Europea también buscó la armonización de muchas áreas del derecho, y los gobiernos nacionales apoyaron estos desarrollos con tratados de aplicación en el marco del Esquema del Convenio del Consejo de Europa y con formas jurídicas especiales.

Desde principios de la década de 2000, se comenzó a debatir la naturaleza de la cooperación en las fronteras exteriores de la Unión Europea, con los países vecinos de Europa oriental. Allí, además de la dimensión de desarrollo regional, interviene la dimensión de política exterior de la Unión Europea en combinación con los procesos políticos locales. Estas regiones fronterizas pudieron recoger lo aprendido de la experiencia previa. Actualmente en Europa

Central y Oriental, existen una variedad de regiones fronterizas y transfronterizas (eurorregiones o estructuras similares) cuyas iniciativas y programas están en marcha con apoyo de la Unión Europea. En estos casos los fondos económicos se han asignado al Estado miembro. Por ejemplo, Noruega, Islandia y Suiza, que no son Estados miembros, participan en los programas Interreg, pero no reciben financiación del Fondo Europeo. Además, algunos Estados miembros cofinancian la cooperación con fondos nacionales.

Como resultado, según datos extraídos de la sección Facts and Figures del sitio web oficial de Interreg (s.f), durante el último período (2014-2020), la Unión Europea ha promovido 258 proyectos de cooperación entre países miembros y con socios externos a la región, por un monto de 359 millones de euros, financiados por el Fondo de Desarrollo Regional Europeo.

La cooperación transfronteriza es un mecanismo que se desarrolló, no solamente en Europa, sino también en proyectos entre Estados Unidos y México, China e India, Argentina y Chile, Brasil y Bolivia, entre otros. Una serie de estudios confirman que la cooperación transfronteriza ha promovido la creación de redes globales de relaciones entre personas y Estados, facilitando así escenarios favorables para las comunidades involucradas, en términos políticos, económicos, ambientales y socio-culturales. Estas redes facilitan la introducción de nuevos desarrollos urbanos para enfrentar los desafíos contemporáneos (Castanho, Rui, et al.2016:1).

3.3. Condiciones contextuales que permiten la cooperación transfronteriza

La cooperación transfronteriza se trata de un proceso que tiene lugar en espacios y contextos que cumplen con una serie de condiciones que se interrelacionan y se combinan en

modos distintos según las propiedades y características de cada región.

La dimensión territorial del Estado forma parte de la identidad y las percepciones de sus habitantes, factores que influyen sobre las posibilidades de cooperación transfronteriza. Siguiendo con este concepto, un bajo/ alto nivel de movilidad transfronteriza no sólo se relaciona con que las poblaciones involucradas presenten características diferentes, sino con el grado de afinidad o indiferencia con el cual se vinculan (van der Velde y van Houtum, 2004).

En este contexto, las relaciones de confianza entre individuos y organizaciones, facilita el intercambio de información y, eventualmente, la innovación. Por ello, si bien no es una condición excluyente, la cooperación y la confianza suelen darse con mayor facilidad en aquellas regiones que compartan idiomas, elementos culturales, y sistemas de valores (Rokkan, citado en Flora, 1999).

El modo en el que fue trazada una frontera entre dos países, es otra influencia histórica sobre los procesos de cooperación transfronteriza. Particularmente en los casos de las fronteras jóvenes establecidas en procesos conflictivos (Langer, 2007).

Dicho de otro modo, el fenómeno de la cooperación transfronteriza surge cuando en una región fronteriza existe un solapamiento de intereses; se ha desarrollado una memoria histórica compartida; hay interdependencia entre las regiones involucradas a causa de factores económicos o geográficos; y existe un objetivo político para una acción conjunta en el futuro (Comité de las Regiones, 2007).

Diversos autores han elaborado marcos analíticos que permiten aproximarnos a las condiciones contextuales que contribuyen a que la cooperación transfronteriza suceda. Hataley y Leuprecht (2018), conceptualizan siete factores de incidencia:

(i) El grado de vinculación y redes formales e informales existentes en la región. Este factor puede evaluarse a partir del nivel de institucionalización de las redes existentes, su tamaño, su duración y efectividad, o el impacto que tienen en la comunidad.

(ii) La existencia de instituciones de apoyo —incluyendo las públicas y las privadas— tales como organizaciones no gubernamentales, acuerdos comerciales, acuerdos de infraestructura, instituciones académicas, entre otras. Estas instituciones pueden proveer dinero, recursos y conocimiento que puede tanto promover como dificultar la cooperación transfronteriza.

(iii) La dinámica espacial y la naturaleza de la separación entre las comunidades. Si bien existen límites político-internacionales que dividen a las comunidades, es importante preguntarse por la manera en que dicha división se evidencia. En este sentido, las fronteras no solo implican separaciones materiales, sino que existen divisiones a nivel ideológico, culturales, lingüísticas, políticas y religiosas que es importante considerar.

(iv) La capacidad de liderazgo de individuos u organizaciones comprometidos en el proceso.

(v) El proceso histórico de la división de fronteras, incluyendo la percepción ciudadana de la división.

(vi) El costo implicado en la implementación de los acuerdos transfronterizos. Si bien, en general, las comunidades se benefician económicamente de la existencia de infraestructura transnacional, zonas comerciales, etc., este tipo de proyectos incurre en costos sociales y de seguridad.

(vii) La capacidad organizacional, que se refiere a la habilidad de coordinación de las

comunidades y otros stakeholders locales.

La literatura especializada también trabaja alrededor del concepto de proximidad. Lundquist y Trippel (2013) desarrollan, en este sentido, cinco tipos de proximidad a considerar en el proceso de regionalización transfronteriza:

(i) la proximidad geográfica de las comunidades y las fronteras, provee ventajas competitivas o condiciones sistémicas favorables, que permiten explotar los costos asimétricos, la posibilidad de las empresas locales de acercarse a mercados extranjeros, las alianzas que podrían generarse entre actores privados, y las posibilidades de trascender los cuellos de botella locales;

(ii) la proximidad cognitiva, refiere a la cercanía entre las formas de acercarse al conocimiento. Esto es fundamental para la adopción de nuevas tecnologías y, en muchos casos, es considerado el punto de partida para trabajar en otros tipos de proximidades;

(iii) la proximidad institucional refiere a las normas, valores y rutinas que forman parte del marco sociocultural, económico y político;

(iv) la proximidad social se refiere a las relaciones de confianza entre individuos y organizaciones, que facilita el intercambio de información y, eventualmente, la innovación;

(v) la proximidad organizacional, en general, se vincula a analizar las similitudes existentes entre las unidades, departamentos o establecimientos dentro de una estructura organizativa. A diferencia de la proximidad institucional, que provee el contexto normativo que puede influenciar la forma en que los actores interactúan entre sí, la dimensión organizacional representa una dimensión interna a cada actor (Capellano y Makkonen, 2020).

3.4. Etapas de la cooperación entre fronteras

Los estudios realizados en este sentido coinciden en que, para que la cooperación resulte efectiva, debe enmarcarse en una estrategia consensuada; es decir, no puede basarse en decisiones unilaterales. Esto previene potenciales conflictos de interés y la competencia económica entre las regiones involucradas. El proceso comprende varias etapas de trabajo y las actividades que deben organizarse en conjunto entre las partes, desde el principio. En algunos casos, para lograr esta planificación conjunta se organiza la fusión de autoridades regionales y locales de ambos lados de la frontera nacional, en una asamblea y se crean organizaciones transfronterizas con una secretaría permanente, expertos y personal administrativo. La participación de ciudadanos, instituciones e interlocutores sociales en los proyectos y procesos de toma de decisiones, debe estar siempre presente.

Si bien existen distintos modos de entender las etapas o procesos involucrados en la cooperación transfronteriza, Del Bianco y Jackson (2012) afirman que puede comprender seis instancias, que van desde un período en el cual las comunidades no se vinculan, hasta uno de plena integración.

Durante la fase inicial, no existen relaciones evidentes entre las comunidades que, generalmente, compiten por el uso de recursos y la expansión de mercados. En una segunda instancia, existen ciertos indicios de intercambio de información para la identificación de problemas comunes a ambos territorios. Por su parte, en la tercera etapa, se pone de relieve la interdependencia entre ambos territorios, si bien las iniciativas y soluciones todavía se trabajan desarticuladamente. En la cuarta fase de cooperación, se fijan un conjunto de objetivos comunes

y se desarrollan acciones en función de la agenda compartida, a pesar de que todavía su alcance se encuentra circunscrito dentro de los límites y competencias de cada autoridad. El quinto período es el de la armonización, donde se diseñan políticas que comprenden la naturaleza transfronteriza del área. Por último, durante la etapa de integración, los límites fronterizos se entienden como límites políticos e impuestos, de modo que se vuelven virtuales. Las acciones se desarrollan, entonces, de forma conjunta entre los territorios, buscando un impacto común y equitativo entre ambos (Del Bianco y Jackson, 2012).

3.5. Factores determinantes para la cooperación transfronteriza

En *The logic of regional integration*, Walter Mattli (1999) se focaliza en entender qué es lo que incentiva a los actores a cooperar. Si bien centraliza su estudio en la integración regional —proceso que involucra algún grado de transferencia o *pooling* de soberanía por parte de los Estados—, tomaremos el marco analítico que desarrolla el autor para analizar los factores que determinan el éxito o fracaso de los procesos de cooperación transfronterizo, como objeto de estudio del presente trabajo.

Según Mattli (1999), dos tipos de condiciones deben cumplirse para que la integración regional tenga éxito. Los categoriza como factores de demanda y factores de oferta. El primer tipo hace referencia a una demanda que manifiestan actores transnacionales (incluyendo actores internos que actúan a ambos lados de las fronteras); el segundo tipo remite a la oferta de políticas públicas que impulsan los Estados nacionales o las instituciones supranacionales con el objetivo de satisfacer dicha demanda de cooperación.

Como hemos visto en las secciones anteriores de este capítulo, las condiciones de

demanda provienen de crecientes niveles de interdependencia regional: existe un solapamiento de intereses; y una memoria histórica compartida; hay interdependencia entre las regiones involucradas a causa de factores económicos o geográficos; entre otros (Comité de las Regiones, 2007).

En el momento en que los actores transnacionales que coexisten en la región perciben que sus actividades transfronterizas enfrentan altos costos de transacción, se ven incentivados a demandar a las autoridades nacionales o supranacionales que tomen las medidas necesarias para disminuir dichos costos, a través de la cooperación, la coordinación y, eventualmente, la integración regional (Malamud, 2011).

Por su parte, las condiciones de oferta remiten a la presencia de un liderazgo. Éste se entiende como la capacidad y voluntad de uno o más actores de afrontar los costos que implica la cooperación regional.

Ahora bien, tanto los factores de demanda como los de oferta, se vinculan al cumplimiento de las expectativas y objetivos de los actores locales involucrados. En primer lugar, del lado de la demanda, para que exista una motivación por parte de los actores locales a demandar la cooperación, éstos deben percibir que las ganancias que obtendrán como consecuencia de la cooperación transfronteriza serán mayores *vis a vis* el *status quo*. Si hay poco potencial de ganancia, tal vez porque las economías regionales carecen de complementariedad o porque el tamaño del mercado regional es pequeño y no ofrece economías de escala, es muy probable que el proceso de cooperación se agote rápidamente.

No obstante, Matlli anticipa que eventualmente esta situación puede cambiar, y el potencial de ganancia puede verse incrementado gracias a la difusión de nuevas tecnologías. En

este caso, los actores que pueden beneficiarse de mercados más amplios buscarán cambiar una estructura de gobernanza existente para lograr mayores beneficios.

¿Cuáles son las ganancias potenciales que pueden identificar los actores locales demandantes? Los teóricos del comercio internacional asocian los beneficios de la cooperación a la ampliación del mercado local. Esto incrementa la posibilidad de las empresas de lograr economías de escala en la producción; explotar las ventajas comparativas existentes, especializar su producción y exportar bienes producidos a un costo relativamente bajo. Además de estos beneficios, los actores que operan de una lado de la frontera, pueden obtener ventajas de producción que incluyen: instrumentos de financiación a tasas preferenciales, talento humano, nuevas tecnologías, menor costo de mano de obra, menor costo de material, acceso a recursos extractivos, proximidad al mercado, así como incentivos a la inversión como subvenciones en efectivo, préstamos sin intereses, esquemas de depreciación rápida, créditos fiscales y becas de formación.

En ese caso, los actores del mercado tendrán un nuevo incentivo para presionar a favor de acuerdos institucionales regionales que les permitan alcanzar estos beneficios. En definitiva, la demanda de reglas, regulaciones y políticas regionales por parte de los actores del mercado es una fuerza impulsora fundamental de la cooperación.

En segundo lugar, se encuentran las condiciones de oferta. Estas son las condiciones bajo las cuales los líderes políticos están dispuestos y son capaces de dar lugar a las demandas de los actores en cada paso del proceso de cooperación. En este caso, la voluntad dependerá de la recompensa que la cooperación genere a los líderes políticos. Si se espera que el proceso de cooperación mejore sus posibilidades de mantenerse en el gobierno, de la mano de una mejora en

las condiciones económicas internas, entonces los líderes estarán más dispuestos a profundizar la integración.

Finalmente, la presencia de tratados formales de integración y el establecimiento de instituciones que garanticen un monitoreo centralizado y la implementación de los acuerdos, es una condición secundaria que contribuye al resultado exitoso de la integración. Estos permiten la sustentabilidad cuando las circunstancias que llevaron a la cooperación se diluyen (Malamud, 2011). Si estos acuerdos no existieran, la cooperación aún puede ser posible sobre la base de estrategias de repetición, vinculación de temas y reputación.

En resumen, las regiones con una fuerte presión del mercado para la integración y un liderazgo indiscutido, tienen más probabilidades de experimentar una integración exitosa. Las instituciones ayudan a catalizar el proceso. Los grupos regionales que no satisfacen ninguna de las dos condiciones fuertes tienen menos probabilidades de tener éxito.

4. Análisis de casos

El presente capítulo tiene como objetivo analizar los conceptos teóricos expuestos a la luz de casos concretos de cooperación transfronteriza. Para ello, desarrollaremos dos casos que buscan demostrar en qué grado las variables de la oferta y la demanda expuestas anteriormente son relevantes a los fines de explicar el éxito o fracaso de un proceso de cooperación transfronteriza.

Los casos fueron seleccionados teniendo en cuenta una serie de criterios. En primer lugar, que representen regiones geográficas diferentes. En segundo lugar, se buscó que cada caso se encuentre enmarcado en un acuerdo de integración regional diferente. Ambos casos tienen en

común que el tipo de cooperación se vincula con una cadena de valor productiva, y a través de la cooperación transfronteriza se busca posicionar a la región que se conforma, globalmente. Por último, y más importante, se consideró la presencia de los factores de oferta y demanda desarrollados anteriormente como variables determinantes del éxito de la cooperación transfronteriza.

En primer lugar, se presentará la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, donde la cooperación transfronteriza que vincula a España y Portugal —miembros de la Unión Europea—, se ha desarrollado en el marco del sector textil, industria característica de la región a ambos lados de la frontera. Allí, podremos observar que tanto el factor de la demanda, como el factor de la oferta están presentes a lo largo del proceso de cooperación que tiene como principal objetivo, posicionar la región como clúster productivo global. También observaremos la presencia del componente institucional, el cual involucra tratados formales e instituciones que garantizan la continuidad de la cooperación aún en tiempos en los cuales los factores de demanda y oferta son más débiles. podemos decir por tanto que este caso es uno de cooperación transfronteriza con altas probabilidades de sustentabilidad o éxito.

Luego, analizaremos el Corredor de la Innovación de la región de Cascadia. Este caso se desarrolla en la frontera entre Estados Unidos y Canadá, en el marco del TLCAN (actual Acuerdo Comercial Estados Unidos-México-Canadá), involucrando a las ciudades de Portland, Vancouver y Seattle. Allí, el sector tecnológico es el que funciona como catalizador del desarrollo económico regional.

La necesidad de acceder a talento humano calificado, y de fomentar la generación de conocimiento a través de la investigación y el intercambio académico, resultan ser las variables

que impulsan a actores de gran relevancia local, como son las empresas Microsoft y Amazon, a protagonizar la demanda de cooperación regional. Sin embargo, este caso se caracteriza por una respuesta débil por parte de los agentes gubernamentales, responsables de suplir la demanda de cooperación. Nos encontramos pues, con un caso en el cual la cooperación transfronteriza podría categorizarse como débil, ya que depende en gran medida de la visión, motorización y financiamiento de los actores privados locales.

4.1. Euroclustex: el caso de cooperación en la Euroregión Galicia-Norte

La Euroregión Galicia-Norte de Portugal, se trata de una región ubicada en el noroeste de la Península Ibérica, compuesta por doce unidades territoriales: 4 provincias de la Comunidad Autónoma de Galicia —Pontevedra y Ourense en la frontera, y La Coruña y Lugo en el norte— y 8 subregiones o grupos de municipios en el norte de Portugal —Ave, Tâmega, Douro, Entre Douro e Vouga en el sur, y Minho-Lima, Cavado y Alto Tras-os-Montes en la región fronteriza—, con sus capitales regionales en Santiago de Compostela y Porto, respectivamente. En el año 2008, la región fue oficialmente reconocida como Euroregión por el Comité de Regiones de la Unión Europea, convirtiéndose en una de las regiones más grandes de Europa, con 50.700 km² de superficie y 6.400.000 habitantes (Valls, 2006).

Puede afirmarse que la cooperación entre las regiones transfronterizas de España y Portugal fue escasa hasta la incorporación de ambos países a la Comunidad Europea en 1986, y desde entonces, ha incrementado significativamente (Valls, 2006).

Los vínculos entre Galicia y el Norte de Portugal son cercanos, en la medida en que esta región muestra una fuerte proximidad cultural, signada por cuatro elementos: los idiomas,

—siendo el gallego, idioma oficial de Galicia, muy similar al portugués—; el ecosistema común, que incluye parques nacionales compartidos; los hábitos culturales —principalmente la religión católica, la actividad agricultora, y ciertas actividades sociales—; y la historia en común (Valls, 2006).

Valls (2006) divide la relación política entre Galicia y Norte de Portugal en tres periodos: el periodo previo a la incorporación de Portugal y España a la Comunidad Europea; el periodo entre la entrada a la Comunidad Europea y la creación de la Comunidad de Trabajo Galicia – Norte de Portugal; y tercero, el periodo posterior a la creación de dicha institución. Durante el primer período, ambos países se democratizaron y en 1977 firmaron un Tratado de Amistad que asentaba las bases para la cooperación bilateral. Luego, en el segundo período, comenzó la cooperación en el marco de la Unión Europea, impulsada por el programa Interreg. En 1991 firmaron un acuerdo de cooperación que creó la Comunidad de Trabajo Galicia–Norte de Portugal, cuyo objetivo era establecer encuentros regulares para discutir intereses en común, coordinar iniciativas, promover las relaciones entre universidades y organizaciones económicas de ambos lados, y representar intereses comunes ante otras administraciones. Más tarde, en 2004 entró en vigencia el Tratado de Valencia que permitió a las autoridades regionales hacer acuerdos de cooperación y firmar contratos sin la necesidad de requerir la autorización de los gobiernos nacionales.

Los actores más relevantes para la cooperación en la región son: (i) el Grupo Europeo de Cooperación Territorial de Galicia-Norte de Portugal, cuyo objetivo es facilitar y promover la cooperación de los territorios miembro; (ii) la Junta de Galicia, cuyo objetivo es representar y defender los intereses de su territorio y tiene competencias vinculadas al uso de la tierra,

planeamiento urbano y vivienda; y (iii) el Comissão de Coordenação da Região Norte (CCDR-N), que tiene por objetivo desarrollar acciones de cooperación entre fronteras, agregando valor y promoviendo la competitividad y la cohesión económica y social de la región.

Los autores que han estudiado esta región, tienden a dividirla en dos grandes grupos, separados por el Río Minho. El lado interior de la región, conocida como la zona seca, se caracteriza por la presencia de áreas montañosas, lo que dificulta el desarrollo de la región, aunque cuenta con un importante patrimonio arquitectónico, arqueológico y cultural. Por su parte, la zona húmeda está localizada en el eje urbano del Atlántico, y se caracteriza por flujos y relaciones dinámicas en términos comerciales, económicos, laborales, culturales y educativos.

En términos generales, se trata de un ejemplo de cooperación eficaz al haber conseguido importantes resultados, especialmente visibles en la cooperación empresarial, la accesibilidad interna a las regiones a través de nuevas infraestructuras, el enriquecimiento de la herencia cultural común, la mejora de los recursos naturales, la cooperación científica y educativa o la promoción del turismo.

Las principales áreas o ejes de intervención en este espacio eurorregional se vinculan con la infraestructuras tanto transfronterizas (cuatro puentes sobre el Miño, plataformas logísticas) como interregionales (una autopista ya en servicio y un tren de alta velocidad en proyecto), la dinamización económica (Fondo capital-riesgo Galicia-Norte de Portugal, Centro de Desarrollo, Cooperación y Servicios Empresariales Transfronterizos, Anuario Estadístico, Atlas de empresas), la investigación y el desarrollo tecnológico (MR Innovación, CTAG/CE11A, Plataforma de desarrollo tecnológico del sector del automóvil, NATURPLAS), los servicios sociales (restauración de aldeas para la reinserción social de menores), el medioambiente

(regeneración de cuencas fluviales fronterizas, creación y explotación conjunta del Parque transfronterizo Gêres-Xurés), la cultura, el patrimonio y el turismo (Fortrans), la educación, la formación y el empleo (Centro de Estudios Ecorregionales, Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal, EURES Transfronterizo, FP TRANS) (Cancela, 2010).

Caracterización del sector textil regional

Portugal es el primer destino de las exportaciones textiles de España. La importación de textiles y confección con origen en Galicia representa el 37,9% del total de importaciones portuguesas de estos sectores, que tienen su origen en España (Lisboa Sohn, 2016).

Con 288 empresas exportadoras, el sector textil de Galicia representa el 11% del PBI, lo que la consolida como la principal región exportadora en materia textil de toda España. La subregión de La Coruña, es el socio comercial más importante de las textiles portuguesas, representando más del 84% de las exportaciones de textiles y más del 92% de las prendas de vestir; y del 62% de la importación textil y más del 83% de las prendas de vestir. La importancia de La Coruña para el norte de Portugal está directamente relacionada con la presencia del Grupo Inditex, uno de los principales distribuidores de moda del mundo ubicado en la región. El Grupo Inditex cuenta con más de 120.000 empleados y gestiona 6.500 puntos de venta con diferentes posicionamientos y marcas (Zara, Pull and Bear, Massimo Dutti, Bershka, Stradivarius, Oysho, Zara Home, Kiddy's Class). Opera como una red global de subcontratación de producción y distribución de productos finales y opera a escala global (Lisboa Sohn, 2016).

La industria textil y de la confección en el norte de Portugal está compuesta principalmente por pequeñas y medianas empresas. Esas empresas están fuertemente basadas en la exportación y su competitividad radica en las redes formales e informales de colaboración que

han logrado desarrollar intra regionalmente, que han contribuido a dinamizar el sector. Su competitividad también se debe a la calidad de la producción que ha logrado resultado de la transmisión de conocimiento intergeneracional acumulado como resultado de una larga tradición industrial (Nunes, 2020).

A pesar de que el sector textil y de la confección es uno de los más representativos de la estructura empresarial del norte de Portugal (en términos de empleo y número de empresas establecimientos), a mediados de la década de 1990 sufrió un proceso de profunda reconversión. Algunas empresas supieron aprovechar el contexto crítico invirtiendo en investigación, innovación, y uso de tecnología en el proceso productivo, así como en formación y cualificación profesional. En consecuencia, su competitividad fue redirigida desde menores costos salariales hacia la garantía de una producción de alta calidad (Nunes, 2020).

Al otro lado de la frontera, Galicia se caracteriza por una estructura empresarial no tan densa como la del norte de Portugal en términos de número de empresas y trabajadores, y su grado de vulnerabilidad frente a la competitividad global fue menor debido a que ha podido desarrollar una cadena de valor más equilibrada (Nunes, 2020).

Las empresas gallegas supieron identificar tempranamente la importancia de invertir en tecnología, diseño y calidad, y crear sus propias marcas, así como las ventajas de aplicar metodologías de investigación de mercado que les proporcionarán información sobre preferencias de los consumidores. En consecuencia, el sector textil en Galicia evolucionó de pequeñas unidades de fabricación hacia empresas de alta rotación, que a su vez subcontratan pequeños proveedores locales. Esta tendencia se produjo en simultáneo a la externalización de la

producción a mercados con menores costos salariales, como es el caso del Norte de Portugal (Nunes, 2020).

De esta manera, el tejido empresarial del norte de Portugal se caracteriza la presencia de pequeñas y medianas empresas, mientras que Galicia ha atravesado un proceso de concentración de capitales (a través de fusiones y adquisiciones), especialmente por parte del Grupo Inditex, responsable del 70% de la facturación total del sector en Galicia, y el 45% de las ventas de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal (Nunes, 2020).

Cabe señalar que, con excepción de las principales empresas, la gran mayoría de las empresas gallegas distribuyen generalmente sus productos en el mercado nacional ya sea a través de sus propios canales de distribución o franquiciados o a través de canales multimarca (tiendas independientes o grandes minoristas). Esta excesiva dependencia de la demanda y el poder adquisitivo español constituyen la principal fragilidad de este sector en Galicia (Nunes, 2020).

Se estima que a principios de la década de 2010, eran más de diez mil empresas del sector textil y de la confección en la Galicia-Norte Euroregión Portugal, con una distribución geográfica muy desigual. Los distritos de Braga y Oporto (ambos en el norte de Portugal) representaron el 85% del total de empresas del sector en la Euroregión, mientras que solo el 12% se encuentra en Galicia. Sin embargo, las empresas gallegas, ubicadas especialmente en La Coruña y Pontevedra, generaban casi 2/3 (13.400 millones de euros) de la facturación total del sector en la Euroregión (Nunes, 2020).

Podemos afirmar entonces, que Galicia y el Norte de Portugal se trata de dos regiones vecinas con perfiles de especialización en el sector textil y de la confección muy diferenciados y

complementarios, lo cual garantiza una cadena de valor equilibrada, apuntalando una fuerte ventaja competitiva dentro del panorama global de la industria textil.

Cooperación transfronteriza para el desarrollo del sector textil de la región

EUROclusTex, es una iniciativa de cooperación transfronteriza que nació en el año 2008. Fue el primer clúster transfronterizo creado para consolidar la vinculación entre las empresas textiles y de confección en Galicia y en el norte de Portugal. El proyecto surgió de la iniciativa de la Confederación de Industrias Textiles de Galicia (COINTEGA), la Asociación de Confección de Portugal (ATP), el Centro Técnico de Textiles y Confección (CITEVE) y la Asociación de Industrias de Punto e Confección de Lugo, Ourense e Pontevedra (AIPCLOP); y tuvo el apoyo económico del programa Interreg VA España-Portugal (POCTEP) el cual promueve proyectos de cooperación transfronteriza con el apoyo de la Unión Europea (Lisboa Sohn, 2016).

El clúster fue creado para complementar las estructuras industriales de ambas regiones y darle visibilidad global a sus empresas. En total agrupó 44 empresas textiles de Galicia y más de 20 empresas del norte de Portugal, representando más de 20.000 trabajadores (Sace Consultores, 2019).

El proyecto actuó como catalizador de la complementariedad natural de estas dos realidades sectoriales: la marcada especialización en producción de textiles y confección del norte de Portugal, y la experiencia en la creación de marcas y distribución cadenas predominante en Galicia. Estas características unidas a la proximidad geográfica impulsaron el flujo intercambio comercial para muchas firmas gallegas, especialmente el Grupo Inditex (Zara) (Lisboa Sohn, 2016).

EuroClusTex, planteó una serie objetivos incluyendo: (a) promover los vínculos empresariales entre los actores del sector; (b) impulsar la creación de valor agregado y el incremento de segmentos productivos de excelencia en la relación transfronteriza; (c) apoyar la constitución de una red entre las principales entidades de los sistemas tecnológicos y científicos de las dos regiones con competencias en el sector; y (d) promover la apertura internacional de la industria textil y de la confección para estimular la creación de una marca de excelencia de la Euroregión Norte Portugal – Galicia en uno de sus sectores de actividad con mayor representatividad y proyección internacional (Lisboa Sohn, 2016).

La visión de esta cooperación transfronteriza fue crear un ámbito de excelencia internacional, que permitiera a la región volverse atractiva al mundo. Por ello, las acciones impulsadas por el clúster apuntaron a dar mayor visibilidad al sector textil de la euroregión, crear una marca propia y atraer compradores (Lisboa Sohn, 2016).

El proyecto recibió el apoyo del programa Poctep (Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013) para su puesta en marcha. La Unión Europea aportó 440.000 euros -a través de los Fondos FEDER. Entre las actividades que se pusieron en marcha en el marco de esta cooperación, se destaca la celebración de un foro textil iniciado en enero de 2009, la creación de una extensa base de datos de empresas de Galicia y norte de Portugal (Cointega y ATP), un estudio sectorial, la creación de una plataforma de contacto entre la oferta y la demanda así como la introducción de las actividades tecnológicas promovidas por CITEVE (Centro Tecnológico Têxtil de Portugal) (Lisboa Sohn, 2016).

El foro ha servido como plataformas de intercambio y vinculación entre empleadores y sindicatos a ambos lados de la frontera, ha contribuido al intercambio de experiencias y buenas

prácticas en cada una de las regiones, y ha permitido generar un ámbito desde el cual evaluar el rol de las administraciones públicas en relación al fortalecimiento del sector (Nunes, 2020).

En materia de cooperación entre institutos de innovación tecnológica, el Centro Tecnológico das Indústrias Têxtil e Vestuário de Portugal (CITEVE) y el Instituto Tecnológico de Innovación Têxtil da Galiza) (TEXTEC), han trabajado conjuntamente en el desarrollo de proyectos y el intercambio de información para fomentar la eficiencia sectorial, racionalizar esfuerzos y optimizar recursos. Además, el CITEVE ha abierto sucursal en Vigo (al otro lado de la frontera), ampliando los servicios que presta (Nunes, 2020).

En cuanto a la cooperación en los principales eventos de moda de la Eurorregión, cabe destacar los acuerdos que se han establecido entre Portugal Fashion y Passarela Pontus Veteris, que han permitido que, por ejemplo, diseñadores portugueses participen de eventos de moda de Galicia y diseñadores gallegos participen de eventos de Portugal (Nunes, 2020).

En términos de cooperación entre institutos de formación, se han llevado a cabo iniciativas entre Escola Superior de Diseño Goymar en Vigo y Modatex en Porto. Los ejemplos incluyen intercambios de estudiantes entre los dos institutos y visitas de estudiantes de Vigo a la feria más grande del sector en Oporto en el Norte de Portugal (Modtissimo) (Nunes, 2020).

Adicionalmente, algunas medidas apoyadas por el sector permitieron fomentar una mayor interacción transfronteriza entre empresas de ambos lados de la frontera. Entre ellas, la creación y actualización de una base de datos *online* que permite identificar agentes comerciales de la cadena de valor en Galicia y Norte de Portugal, destinados a facilitar proyectos empresariales y mayor cooperación entre empresas; y, por otro lado, la creación de una plataforma *online* disponible para anunciar convocatorias y buscar socios comerciales (Nunes, 2020).

Perspectiva de la oferta y la demanda

Este caso demuestra que la cooperación transfronteriza del sector textil, en el marco de la Euroregión Galicia y Norte de Portugal pudo concretarse gracias a la demanda por parte de actores locales de toda la cadena de valor del sector a uno y otro lado de la frontera —concretamente por la Confederación de Industrias Textiles de Galicia (COINTEGA), la Asociación de Confección de Portugal (ATP), el Centro Técnico de Textiles y Confección (CITEVE) y la Asociación de Industrias de Punto e Confección de Lugo, Ourense e Pontevedra (AIPCLOP).

Esta demanda, pudo canalizarse en el marco de las condiciones contextuales que permitieron el desarrollo de la cooperación. A saber, se trata de dos regiones con una alto flujo de intercambio, cercanas en la medida en que comparten costumbres socio-culturales, incluyendo religión, organización territorial, áreas de agricultura, una alta densidad poblacional, proximidad lingüística, etc. En este marco, la existencia de la Euroregión como institución regional, puede considerarse como un marco altamente propicio al desarrollo de la cooperación transfronteriza.

La complementariedad del sector textil a ambos lados de la frontera, su fuerte tradición y trayectoria en la región, la reconversión que sufrió el sector textil en la década de 1990, y la presencia de actores de clase mundial como el Grupo Inditex, resultan factores fundamentales a la hora de evaluar los argumentos que mantienen la demanda por parte de los actores privados, vigente.

Del lado de la oferta, la creación del clúster fue una medida contundente de cooperación transfronteriza que ha permitido al sector textil mostrarse de cara al mundo de la moda como una

marca regional. Asimismo, el apoyo institucional y económico de Interreg resultó un catalizador de relevancia a la hora de impulsar las propuestas del clúster.

En resumidas cuentas, este caso es innovador por presentar la aproximación de dos realidades geográficamente próximas en distintos países, pero con un alto potencial de cooperación y colaboración. El proyecto EuroClusTex ha permitido impulsar el sector textil de la Eurorregión Galicia y Norte de Portugal, posicionándolo como un clúster de clase mundial.

La Eurorregión Norte de Portugal- Galicia es un área rica en complementariedades, con una vasta experiencia industrial y manufacturera, y una clara apuesta por la innovación y la producción en Portugal, con gran dinamismo en la distribución, comercialización y creación de marcas en Galicia.

Cabe destacar que la presencia del Grupo Inditex en Galicia demuestra la experiencia comercial y la competitividad de esta región, que, aliada a la capacidad productiva de Portugal, impulsó la implementación de EuroClusTex.

La Eurorregión Galicia -Norte de Portugal en el marco de la Unión Europea

El apoyo económico e institucional que recibió la región Galicia -Norte de Portugal ante la iniciativa de crear el clúster Euroclustex, por parte de Interreg es coherente con la política de cohesión territorial y desarrollo transfronterizo impulsados en el marco de la Unión Europea.

Tal como hemos expuesto anteriormente, en el marco de la Unión Europea se han puesto en marcha numerosos programas e iniciativas con el objetivo explícito de fomentar la cooperación entre ciudades y regiones. La intención final de esta integración es generar un sentido de identidad común y difundir mecanismos que fomenten el desarrollo y la innovación en materia económica, creación de empleo, etc. principalmente en las regiones periféricas.

En Europa, las estructuras de cooperación transfronteriza han surgido de una combinación entre iniciativas locales y medidas de apoyo implementadas por instituciones nacionales y de la Unión Europea, dando como resultado un marco de instituciones formales en múltiples niveles: asociaciones políticas, grupos de presión e incentivos, programas⁸ (Scott, 1999). En este marco, el Euroclustex no ha sido una excepción.

4.2. El Corredor de la Innovación de Cascadia: el caso de cooperación entre Vancouver, Portland y Seattle

El nombre de la región de Cascadia proviene de la montaña que la delimita al este. Aunque se trata de un región que no posee límites estrictos —ya que su definición varía de acuerdo a la agenda temática que se analice y los actores involucrados— a los fines de este trabajo nos referiremos a la región transfronteriza que atraviesa la costa oeste desde Vancouver, Canadá, hasta Portland, Estados Unidos.

Se trata de un área que ha ido evolucionando y transformándose permanentemente (Dupeyron en Capellano, 2019). Esto se debe —en gran medida— a que en esta región se encuentran emplazadas empresas como Microsoft, Amazon, Nike, Lululemon, Boeing e Intel, cuyas inversiones han sido un importante catalizador hacia la cooperación transfronteriza y la cohesión social.

El concepto de Cascadia como tal surgió en las décadas de 1970 y 1980. Inicialmente, esta región fue concebida desde el punto de vista ambiental, comprendiendo los territorios

⁸ El Consejo de Europa, la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, Interreg y diversas autoridades regionales y gobiernos locales de las regiones fronterizas, así como la propia Comisión Europea, son las instituciones más involucradas en la promoción de la cooperación transfronteriza

ubicados entre el océano Pacífico y la montaña Cascade. Teniendo en cuenta el origen de su nombre, se buscó posicionar a la región como un área estratégica en materia de sustentabilidad y resiliencia. La relación entre el entorno natural y el activismo político de grupos locales —como el movimiento Cascadia Now! o el Partido Biorregional de Cascadian—, han sido una característica distintiva de la costa pacífica de Cascadia (Capellano, 2019).

Tras la creación del área de libre comercio en 1988, con el Acuerdo de Libre Comercio (TLC) entre Canadá y los Estados Unidos —más tarde ampliado para incorporar a México con el denominado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés)— la región comenzó a desarrollarse económicamente. Como resultado, la idea de posicionamiento como región sustentable comenzó a diluirse y comenzó a debatirse la posibilidad de construir una ruta que uniera Vancouver con Portland (Zimmerbauer, en Capellano, 2019).

Desde la década del 1980, las principales ciudades de la región —Vancouver y Seattle— venían creciendo y posicionándose como *hub* tecnológico global. Del lado canadiense, Vancouver trabajó en el fortalecimiento de la investigación biotecnológica (Richardson K. en Capellano, 2019). Del lado norteamericano, en Seattle, crecieron los sectores de alta tecnología —informática, logística, aviación— gracias a las empresas multinacionales que se localizaron allí —Microsoft, Amazon y Boeing, entre otras. Este crecimiento simultáneo facilitó la colaboración mutua y promovió la movilidad de profesionales altamente cualificados. Mientras Vancouver es reconocida por el nivel educativo de su fuerza laboral, el entorno natural y la política de inmigración atractiva al capital humano altamente calificado; en Seattle, en cambio, las compañías encuentran dificultades para atraer profesionales calificados debido a las estrictas

regulaciones de inmigración que mantiene Estados Unidos. Sin embargo, con la presencia de gigantes tecnológicos como Microsoft y Amazon, la ciudad es un foco de inversión e innovación internacional. Al combinar fuerzas e integrar Portland, que se encuentra entre los dos polos, la región de Cascadia se ha convertido en un *hub* tecnológico global.

Competencia y complementariedad transfronteriza

Vancouver como Portland comparten una variedad de sectores económicos. Entre ellos: servicios, comercialización de productos electrónicos, salud, turismo, transporte y logística. Esta alineación genera tanto competencia como colaboración y fomenta la movilidad laboral altamente calificada (Richardson, en Capellano, 2019).

La proximidad geográfica, la posibilidad de trabajar en la misma zona horaria, así como la calidad de una fuerza laboral son condiciones que contribuyen con los flujos de conexión intrarregional. Estos factores pueden explicar las razones por las cuales empresas multinacionales del estado de Washington han abierto departamentos al otro lado de la frontera, en Vancouver.

Cuando las políticas de inmigración de Estados Unidos son más rigurosas en relación a la contratación de trabajadores internacionales, las empresas se afianzan en Canadá para aprovechar los beneficios de las políticas de inmigración canadienses. En consecuencia, el acceso a un grupo laboral más grande en Columbia Británica representa un activo para contrarrestar los procedimientos cada vez más rígidos para obtener una visa para profesionales de negocios en los Estados Unidos. Del lado canadienses, los impulsores más importantes de la cooperación transfronteriza incluyen el acceso a capital y a mercados más grandes.

Corredor de Innovación de Cascadia

La región de Cascadia se caracteriza por contar con una serie de recursos que le dan

condiciones de competitividad global: capital humano, universidades, inversiones, y capital financiero. Estos recursos se fueron potenciando a partir del diseño de políticas innovadoras pensadas específicamente en función de las características de la región, involucrando la participación de actores locales del sector público y privado. Así surgió el Corredor de Innovación de Cascadia (CIC, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es posicionar la región como *hub* global.

El Corredor de Innovación de Cascadia nace de la idea de que más conexión fomenta una mayor innovación (Edmond, 2019). Se trata de un proyecto ambicioso por su visión y envergadura, que busca conectar 16 millones de personas en el estado de Washington y Columbia Británica, con la idea de impulsar la economía, el comercio, la colaboración en el ámbito académico y tecnológico en la región, y que demuestra cómo ciudades vecinas, lejos de ser áreas aisladas, constituyen sistemas que pueden potenciarse a través de dinámicas de cooperación y competencia por los recursos.

Desde el año 2016, las autoridades locales, con el apoyo de Microsoft, crearon la CIC como una nueva iniciativa para afianzar los procesos que se venían gestando. La iniciativa comenzó bajo el formato de una conferencia anual, que iba alternando su locación entre Seattle y Vancouver, involucrando también a la ciudad de Portland. El proyecto del corredor viene siendo promovido por dos organizaciones de negocios prestigiosas —el Consejo de Negocios de Columbia (BCBC, por sus siglas en inglés), Challenge Seattle —, y por autoridades de gobierno a nivel subnacional.

En 2016 se firmó un memorándum (MOU) —renovado en el 2018— que, si bien no es vinculante, consolida de forma manifiesta la visión de maximizar las ventajas competitivas de la

región y posicionarla como un *hub* global de innovación. Esta visión tiene como punto de partida el desarrollo de una serie de pilares que constituyen los factores necesarios —aunque no suficientes— para el desarrollo pleno del proyecto: infraestructura en transporte y la construcción de un tren de alta velocidad que conecte las ciudades, reduciendo los tiempos de traslado entre cada nodo, con conexiones hacia otros medios de transporte en todas las paradas.

Desde 2018, la estructura institucional del corredor ha evolucionado bajo el liderazgo de Challenge Seattle y BCBC: se creó un comité con siete subcomités temáticos liderados por dos expertos —uno por cada lado de la frontera— que coordinan grupos de trabajo. Los subcomités abarcan temas como ciencias, tecnología, agricultura sustentable, transporte, vivienda, conectividad, talento, educación superior. Si bien el servicio del tren comenzó a funcionar en 2018, dada la capacidad y el costo de cada viaje, aún no puede ser considerado una solución a la brecha en el servicio y la infraestructura de transporte de la región.

La perspectiva de la oferta y la demanda

Una serie de iniciativas demuestran que la demanda de cooperación transfronteriza, en el caso de la región de Cascadia, se trata de un hecho concreto. Las empresas multinacionales —en particular: Microsoft, Amazon y Boeing—, trabajan intensamente con varios actores en ambos lados de la frontera, en la creación de conocimiento y la comercialización de productos.

Tanto Amazon como Microsoft son fuertes impulsores de la cooperación transfronteriza en la región. Ambas compañías han abierto departamentos en el lado canadiense de la frontera en búsqueda de adquirir talentos altamente calificados.

Microsoft por su parte financia iniciativas como el Instituto de Innovación Global (GIX por sus siglas en inglés), un instituto de educación que promueve planes de estudio

transfronterizos e intersectoriales, además de vincular a las comunidades científicas y empresariales de la región de Cascadia con pares asiáticos. También financió la Cooperativa Cooperativa de Análisis Urbano de Cascadia (CUAC por sus siglas en inglés), que involucra a la Universidad de Washington, con sede en Seattle, y a la Universidad de Columbia Británica, con sede en Vancouver, para realizar actividades de investigación (Capellano, 2019).

En términos de proximidad cognitiva, la región también viene desarrollándose fuertemente como resultado de una demanda activa de los actores locales. Para citar un ejemplo, en el campo de la investigación médica, investigadores del Centro de Investigación Fred Hutchinson, con sede en Seattle, y la Agencia de Columbia Británica, con sede en Vancouver, trabajan en estrecha colaboración (Capellano, 2019).

En el ámbito de la interconexión empresarial, la aceleradora Cascadia Venture (CVAN), impulsada por el Consulado de Canadá en Seattle, es una iniciativa que reúne cerca de 50 empresas de tecnología e investigación de la Columbia Británica, el estado de Washington y Oregón para conectar *start-ups* con oportunidades transfronterizas. Los miembros de la CVAN están comprometidos a brindar información sobre oportunidades comerciales, facilitar la comercialización de productos de innovación y guiar la expansión de los negocios transfronterizos (Capellano, 2019).

De esta forma, el caso de la región de Cascadia demuestra que la conexión horizontal entre ciudades similares como son Seattle y Vancouver puede promover el desarrollo económico regional cuando un sector productivo —en este caso el tecnológico— funciona como catalizador. Al mismo tiempo, da cuenta de la importancia de crear una visión regional compartida y articular el trabajo entre el sector público y privado, en el proceso de diseñar y gestionar proyectos con

impacto inmediato y sostenible en la calidad de vida de la población local a ambos lados de la frontera. En otras palabras, definir una visión para la región permite trabajar sobre un camino claro, definir prioridades y tejer alianzas a largo plazo para lograr resultados ambiciosos pero concretos (Cappellano y Makkonen, 2020).

Ahora bien, del lado de la oferta, si bien el gobierno de Columbia Británica como el gobierno del estado de Washington, se han comprometido a través de acuerdos de colaboración mutua, los autores que abordan este caso de estudio consideran que el grado de conexión gubernamental es relativamente bajo. En este marco, los actores locales privados ejercen una fuerte demanda de coordinación e interconexión interregional que en la mayoría de las circunstancias ellos mismos satisfacen. Esto se debe a la débil respuesta que hasta el momento han ofrecido los Estados nacionales, responsables de diseñar políticas públicas que satisfagan la demanda de cooperación. En otros términos, a pesar de que las condiciones para una mayor interacción transfronteriza, están dadas, puede concluirse que las economías de ambos lados de la frontera podrían estar mucho más integradas de lo que realmente están (Capellano, 2019).

La región de Cascadia en el marco del TLCAN⁹

A diferencia del caso de la Unión Europea, la integración regional en América del Norte está motivada por cuestiones económicas más que por el sentido de un destino común. Se trata de un proceso más reciente en el tiempo —el libre comercio entre Canadá y Estados Unidos entró en vigencia en 1989, el Área de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, y luego, el acuerdo renegociado (UMSCA), en julio de 2020—, construido en torno a

⁹Cabe aclarar que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) fue renegociado por propuesta del ex presidente de los Estados Unidos, Donald Trump. Dicho tratado pasó a ser reemplazado por el Acuerdo Comercial Estados Unidos-México-Canadá (UMSCA por sus siglas en inglés).

interdependencias económicas entre sus miembros, que se caracteriza también —más que el caso europeo— por las asimetrías políticas y económicas entre México y los otros dos miembros (Scott, 1999).

La integración en América del Norte —a diferencia de la situación europea— mantiene una lógica limitada que reconoce, por ejemplo, el hecho de la interdependencia funcional de las ciudades y regiones fronterizas, pero no prevé una región sin fronteras, ni un proceso integral de formulación de políticas multinivel (Doran en Scott, 1999). El temor a perder la capacidad de toma de decisiones debido a la adopción de regulaciones supranacionales sobre comercio, protección ambiental siguen siendo una de las mayores resistencias (Bear en Scott, 1999). Esto, junto con las presiones generadas por las organizaciones laborales que consideran que la integración comercial podría resultar en la pérdida masiva de puestos de trabajo para los estados miembros más desarrollados, posiblemente ha creado un contexto menos propicio para la integración interestatal.

Si bien teóricamente se ha dejado a los gobiernos subnacionales —los estados de Estados Unidos y México y las provincias de Canadá, así como las autoridades locales de los tres países— asumir iniciativas de cooperación, estas autoridades subnacionales no han obtenido mandatos o recursos para la diplomacia subnacional equivalentes a los que existen en Europa (Smith en Scott, 1999).

En términos generales, las estrategias regionalistas en América del Norte pueden verse más como una respuesta a los desafíos de la globalización económica y menos como intentos programáticos de integración interestatal a nivel subnacional. Como tales, se centran en explotar el potencial de crecimiento y en gestionar las externalidades negativas que surgen de una mayor

interacción económica y la liberalización del comercio. En este contexto, la iniciativa de las ONG, empresas, actores locales de la sociedad civil han sido actores mucho más activos en el desarrollo del regionalismo transfronterizo, que en el caso europeo (Scott, 1999).

Esta caracterización se ve reflejada en el caso de estudio de Cascadia, donde el papel que juegan los gobiernos subnacionales de la región en los procesos de integración de Cascadia es marginal, debido —en gran medida— a que las políticas fronterizas, de comercio internacional y las políticas de inmigración se encuentran bajo jurisdicción federal, mientras el rol de las empresas multinacionales presentes en la región resulta fundamental para el desarrollo del Corredor de Innovación de Cascadia (Capellano, 2019).

6. Conclusiones

La integración regional ha resurgido a fines de la década de 1980 como uno de los procesos más importantes de la política internacional. A los fines del presente trabajo, dos hitos resultan relevantes a la hora de contextualizar los casos de estudio, que se enmarcan en este proceso global: España y Portugal adhirieron a la Comunidad Europea en el año 1986, y se adoptó el tratado de libre comercio Canadá-Estados Unidos en el año 1988. Ahora bien, citando a Walter Matlli, “cada ola de integración produce algunas historias de éxito y muchos más fracasos” (1999:189).

A lo largo de este trabajo, hemos estudiado el fenómeno de la cooperación transfronteriza. Este tipo de cooperación que nació en Europa, se expandió hacia América del Norte, América Latina y el Caribe y África, en las últimas décadas ha ido ganando terreno en la agenda pública y los debates académicos.

Hemos definido a la cooperación transfronteriza como un tipo de regionalismo protagonizado por actores —públicos y privados— anclados en un espacio territorial atravesado por fronteras internacionales, que se ven impulsados a alinearse, por factores en común —geográficos, económicos, culturales, políticos— para contrarrestar los desafíos regionales que enfrentan, y obtener resultados que no hubieran podido obtener por sí solos.

Ahora bien, la cooperación transfronteriza, no implica el fin de las fronteras, sino que se trata de procesos que las redimensionan, en la búsqueda de soluciones a las asimetrías que suelen afectar a los territorios periféricos. Al preguntarnos de qué manera la articulación entre comunidades transfronterizas impacta en el desarrollo local, encontramos que la cooperación fronteriza permite generar bienes públicos regionales y ofrecer soluciones a problemáticas cuyos costos de operación o escala tecnológica requieren de inversiones que excedan las capacidades de los gobiernos locales individualmente.

Un aspecto relevante vinculado al valor agregado de la cooperación transfronteriza se encuentra relacionado al crecimiento económico de las regiones de frontera y la consecuente generación de empleo, logrando que los habitantes elijan permanecer en sus comunidades de origen, en lugar de migrar hacia regiones más competitivas. Fomentar este tipo de cooperación entre regiones de frontera trae aparejado entonces, un impacto muy positivo para el desarrollo regional que muchas veces redundan en la visibilización de territorios a escala nacional y global. Asimismo, fomenta la construcción de instituciones democráticas sustentables y el fortalecimiento de las capacidades locales, mejorando así la calidad de vida de las poblaciones involucradas. Esto genera, a su vez, un sentido de pertenencia entre los ciudadanos.

Hemos argumentado que existen condiciones que deben cumplirse para que este tipo de

cooperación resulte exitosa. Para ello, hemos recurrido a la categorización de Mattli en su libro *The Logic of Regional Integration*. Según el autor, los acuerdos formales de integración no son el factor que define que la integración tenga éxito. Desde su enfoque, “la integración se entiende como el proceso de internalización de externalidades que cruzan fronteras”. Dichas externalidades, afectan el comercio y la inversión transfronteriza, y su costo “aumenta a medida que las nuevas tecnologías aumentan el potencial de ganancia del intercambio de mercado, aumentando así el beneficio de la integración regional”(Mattli, 1999:189).

De esta forma, la presión para que los acuerdos regionales de integración surjan, no proviene de arriba, sino que proviene de los mismos actores del mercado que entienden que en economías más integradas, podrían obtener mayores beneficios. Cuando la demanda es baja, ya sea porque las economías regionales carecen de complementariedad o porque el pequeño tamaño de los mercados regionales no ofrece importantes economías de escala, el proceso de integración se extingue. Ahora bien, la demanda por sí sola no es suficiente. También deben cumplirse condiciones del lado de la oferta que incluyen la voluntad de los actores políticos.

En resumen, los grupos regionales que satisfacen las condiciones de oferta y demanda tienen las mayores posibilidades de éxito, mientras que los grupos que no cumplen ninguna de las condiciones tienen menos probabilidades de igualar sus metas de integración declaradas con logros posteriores.

Hemos analizado dos casos internacionales, para poder contrastar que estas variables sean explicativas del éxito a fracaso de la cooperación transfronteriza. A saber, el caso de la conformación del clúster textil Euroclustex en la región de Galicia y Norte de Portugal, en la

frontera entre España y Portugal; y el caso del Corredor de la Innovación de la región de Cascadia, en la frontera entre Estados Unidos y Canadá.

En el caso de cooperación transfronteriza del sector textil, en el marco de la Euroregión Galicia y Norte de Portugal, el llamado Euroclustex pudo concretarse gracias a la demanda por parte de actores locales de toda la cadena de valor del sector a uno y otro lado de la frontera —concretamente por la Confederación de Industrias Textiles de Galicia (COINTEGA), la Asociación de Confección de Portugal (ATP), el Centro Técnico de Textiles y Confección (CITEVE) y la Asociación de Industrias de Punto e Confección de Lugo, Ourense e Pontevedra (AIPCLOP). La complementariedad del sector textil a ambos lados de la frontera, su fuerte tradición y trayectoria en la región, la reconversión que sufrió el sector textil en la década de 1990, y la presencia de actores de clase mundial como el Grupo Inditex, resultan factores fundamentales a la hora de evaluar los argumentos que mantienen la demanda por parte de los actores privados, vigente.

Esta demanda, pudo canalizarse en el marco de una serie de condiciones que facilitaron la cooperación —el alto flujo de intercambio, costumbres socio-culturales compartidas, alta densidad poblacional, proximidad lingüística. Asimismo, la existencia de la Euroregión como institución regional en el marco de la Unión Europea, puede considerarse como un marco altamente propicio al desarrollo de la cooperación transfronteriza. El apoyo institucional y económico de Interreg resultó un catalizador de relevancia a la hora de impulsar las propuestas del clúster.

En el caso del Corredor de la Innovación de la región de Cascadia, la conexión entre ciudades similares como son Seattle y Vancouver se vio catalizada por el desarrollo económico regional de un sector productivo en particular que es el tecnológico.

Una serie de iniciativas demuestran que las empresas multinacionales radicadas en la región trabajan intensamente en la demanda de cooperación transfronteriza. Bajo una visión regional compartida, tanto Amazon como Microsoft son fuertes impulsores de la cooperación transfronteriza con el objetivo de impulsar a Cascadia como *hub* global.

Ahora bien, del lado de la oferta, si bien el gobierno de Columbia Británica como el gobierno del estado de Washington, se han comprometido a través de acuerdos de colaboración mutua, el grado de conexión gubernamental es relativamente bajo. Esto se debe en gran medida a que las políticas fronterizas, de comercio internacional y las políticas de inmigración se encuentran bajo jurisdicción federal, por lo que el papel que juegan los gobiernos subnacionales de la región en los procesos de integración de Cascadia es marginal.

En este marco, los actores locales privados ejercen una fuerte demanda de coordinación e interconexión interregional que en la mayoría de las circunstancias ellos mismos satisfacen. En otros términos, a pesar de que las condiciones para una mayor interacción transfronteriza, están dadas, puede concluirse que en este caso, las economías de los lados de la frontera podrían estar mucho más integradas de lo que realmente están.

Entender cuáles son los factores que determinan el éxito o fracaso de la cooperación transfronteriza nos permite identificar sus características y comprender cuáles son las fuerzas que la subyacen.

En definitiva, los procesos *bottom-up* y *top-down* se complementan y retroalimentan:

mientras que las comunidades locales facilitan la cohesión social y la cooperación entre actores, agendas y políticas de estados fronterizos, el andamiaje jurídico-institucional existente provee una estructura legal que facilita el desarrollo de acuerdos y el diseño de políticas conjuntas. Esto abre nuevas oportunidades de desarrollo territorial y fomenta el compromiso público y privado, además de generar nuevos espacios de integración para la provisión de servicios públicos.

En síntesis, la cooperación entre regiones fronterizas pone de relieve, tanto la coexistencia de dinámicas sociales, económicas y culturales que se desarrollan entre los actores territoriales involucrados, como así también la profundización de vínculos institucionales entre las naciones. No se trata, entonces, de aproximarnos a la cuestión desde una mirada unidireccional, sino de entender el proceso de integración regional como uno que integra políticas gestadas desde arriba —a nivel nacional o supranacional— con programas que surgen a partir de las iniciativas promovidas por actores locales. De este modo, no son aproximaciones excluyentes, sino que ambas se combinan para darle forma a estrategias de mediano y largo plazo que incluyen en su formulación, las necesidades e intereses propios de las organizaciones y poblaciones locales.

7. Bibliografía

Axelrod, Robert, y Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions" *World Politics*, vol. 38, no. 1 (1985): 226-254.

Bachtler, John, y Sandra Taylor. *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2003.

Börzel, Tanja A. "Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance". *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, Oxford University Press (2016): 83-126.

Cancela, Celso. "Panorama de la cooperación territorial en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal." *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 56, N° 1 (2010): 149-165.

Cappellano, Francesco, y Teemu Makkonen (2020). "The Proximity Puzzle in Cross-Border Regions, Planning Practice & Research." *Planning and Practice Research*, vol. 35, no. 3, (2020): 283-301.

Cappellano, Francesco. "Cross Border Innovation Economies: The Cascadia Innovation Corridor case." *Border Policy Research Institute Publications*, 2019.

Cascadia Innovation Corridor (2021) Cascadia Innovation Corridor Conference, [<https://connectcascadia.com/conference/>](https://connectcascadia.com/conference/)

Castanho, Rui, et al. "Identifying critical factors for success in Cross Border Cooperation (CBC) development projects." *Habitat International*, vol. 72 (2016): 92-99.

Comité de las Regiones. "La agrupación europea de cooperación territorial." *Comité de las Regiones*, septiembre 2007, <https://op.europa.eu/s/u5Mi>.

Convenio-Marco Europeo Sobre Cooperación Transfronteriza Entre Comunidades o Autoridades Territoriales. Consejo de Europa, 1980, <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/acuerdos-y-convenios/convenio-marco-de-21-de-mayo-de-1980>. Tratado multilateral.

De Sousa, Luis. "Understanding European Cross-Border Cooperation: A Framework for Analysis." *Journal of European Integration*, vol. 35, no. 6 (2013): 669-687

Del Bianco, Daniele, y Jackson, John. *Cross-Border Cooperation Toolkit*. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe (2012).

Edmond, Charlotte. "The big ideas driving the Cascadia Innovation Corridor." *Microsoft*, 1 de octubre de 2019, <https://news.microsoft.com/on-the-issues/2019/10/01/cascadia-innovation-corridor-conference/>

Flora, Peter, et al., editores. *State formation, nation-building, and mass politics in Europe: the theory of Stein Rokkan: based on his collected works*. Oxford University Press, 1999.

Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1981.

Grieco, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*, vol. 42, no. 3 (1988): 485-507.

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*. Stevens, 1958.

Haas, Ernst B. "The 'Uniting of Europe' and the Uniting of Latin America". *Journal of Common Market Studies* (1967): 315-343.

Hataley, Todd & Christian Leuprecht. "Determinants of Cross-Border Cooperation", *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 33, N° 3 (2018): 317-328.

Hörnström, Lisa, et al. "Added Value of Cross-Border and Transnational Cooperation in Nordic Regions." *Nordregio*, no. 14 (2012).

Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1993.

Hurrell, Andrew. "Regionalism in theoretical perspective." *Regionalism in World Politics: Regional Organizations and International Order*, editado por Andrew Hurrell y Louise Fawcett, Oxford University Press (1995): 37-73.

Hurrell, Andrew. "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics." *Review of International Studies*, vol. 21, no. 4 (1995): 331- 358.

Interreg Europe, "Facts and figures". Sin fecha. Web. 12 diciembre del 2021.
<<https://www.interregeurope.eu/about-us/facts-and-figures/>>

Langer, Josef. "Euroregions – benevolence or deception?" *Euroregions — The Alps-Adriatic Context*, editado por Josef Langer, Peter Lang (2007): 9-27.

Lindberg, Leon N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press, 1963.

Lisboa Soh, Paula P. "Knowledge Transmission in Industrial Clusters: Evidence from EuroClusTex." *European Planning Studies*, vol. 24, no. 3 (2016): 511-529.

Lundquist, Karl-Johan, y Michaela Tripl. "Distance, Proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis." *Regional Studies*, vol. 47, no. 3 (2013): 450-460.

Madeiras, Eduardo. "Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation." *Regional Studies, Regional Science*, vol. 2, no. 1 (2015): 97-115.

Malamud, Andrés. "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional." *Norteamérica*, vol. 6, no. 2 (2011): 219-249.

Mansfield, Edward, y Etel Solingen. "Regionalism." *Annual Review of Political Science*, vol. 13, no. 1 (2010): 144-163.

Mattli, Walter. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press, 1999.

Mearsheimer, John J. "The False Promise of International Institutions." *International Security*, vol. 19, no. 3 (1994): 5-49.

Motuzka, Olena, y Viktoria V. Parkhomenko. "The Socio-Economic Development of Cross-Border Territories: Statistical Monitoring." *Statystyka Ukrainy – Statistics of Ukraine*, no. 1 (2018): 61-67.

Nunes, Flávio. "Institutional and business cross-border cooperation in the textile and clothing industry." *Archives of Business Research*, vol 8, no. 1 (2020): 65-73.

Oddone, Nahuel, et al. "Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles." *CEPAL - Serie Desarrollo Territorial*, no. 20, 2016.

Rodríguez Suárez, Pedro M. "Integraciones regionales en la agenda internacional del siglo XXI: retos y perspectivas." *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 4, no. 7 (2014): 16-32.

Sace Consultores. "Empresas textiles Galicia y Portugal crean el 1º clúster internacional." 22 de octubre de 2019, <https://sace.es/D/post/empresas-textiles-galicia-y-portugal-crean-el-1o-cluster-internacional/>.

Scott, James W. "European and North American Contexts for Cross-border Regionalism." *Regional Studies*, Vol. 33, no. 7 (1999): 605-617.

Söderbaum, Fredrick, "Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field". *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanjia A. Börzel y Thomas Risse, Oxford University Press (2016): 49-92.

Valls, Lluís. “Strategies and Results of Business Cross-Border Cooperation in the Euroregion Galicia – Norte de Portugal.” *The Ritsumeikan Business Review*, Vol. 44, nro. 6 (2006): 55-80.

van der Velde, Martin, y Henk van Houtum. “De-politicizing labour market indifference and immobility in the European Union”. *Cross-border governance in the European Union*, editado por Olivier Kramsch y Barbara Hooper, Routledge (2004): 41–55.

Verheugen, Günter y Barnier, Michel. *Practical Guide to Cross-border Cooperation*. 3era ed., Association of European Border Regions, 2000.

Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, 1987.

Waltz, Kenneth. “The Emerging Structure of International Politics.” *International Security*, vol. 18, no. 2 (1993): 44-79.

Wendt, Alexander. “Collective Identity Formation and the International State.” *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2 (1994): 384-396.