

INTERDEPENDENCIA, COOPERACIÓN
Y GOBERNANZA EN REGIONES TRANSFRONTERIZAS

2013





INTERDEPENDENCIA, COOPERACIÓN
Y GOBERNANZA EN REGIONES TRANSFRONTERIZAS

María del Rosio Barajas Escamilla
Luis F. Aguilar
(coordinadores)



2013

Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas /
María del Rosio Barajas Escamilla, Luis F. Aguilar, coordinadores. -- Tijuana. :
El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

380 pp. ; 21.5 x 14 cm.

ISBN: 978-607-479-119-8

1. Región fronteriza mexicoestadounidense – Integración económica. 2.
Región fronteriza mexicoestadounidense – Política y gobierno. I. Barajas
Escamilla, María del Rosio. II. Aguilar, Luis F. III. Colegio de la Frontera
Norte (Tijuana, Baja California).

HC 137 .M46 I5 2013

Primera edición, 2013

D. R. © 2013, El Colegio de la Frontera Norte
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, B. C., México

ISBN: 978-607-479-119-8

Coordinación editorial: Óscar M. Tienda Reyes
Edición y corrección: Alejandra Esquer / Melissa Aguiñaga / Ana Lilia Ramírez
Diseño editorial: Melissa Aguiñaga / Alejandra Esquer
Diseño de portada: Amaranta Caballero Prado
Fotografía de portada: Alfonso Caraveo Castro (Archivo Colef)

Proyecto Conacyt núm. 106367, “Cooperación y gobernanza
bilateral y transfronteriza: Lineamientos de políticas públicas”.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
<i>Introducción</i>	
María del Rosio Barajas Escamilla / Luis F. Aguilar	9
 I. LA INTERDEPENDENCIA, LA COOPERACIÓN Y LA GOBERNANZA 	
<i>La interdependencia como una perspectiva teórica para entender el desarrollo de la región transfronteriza México-Estados Unidos</i>	
María del Rosio Barajas Escamilla	33
<i>Procesos de defronterización y refronterización en la región fronteriza México-Estados Unidos</i>	
Pablo Wong-González	77
<i>Gobernanza transfronteriza: Una observación conceptual</i>	
Luis F. Aguilar	103
<i>Planeación y desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos: Una aproximación teórico-conceptual</i>	
Sergio Peña Medina	117
 II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN EN REGIONES TRANSFRONTERIZAS DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA 	
<i>Las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. De la de- pendencia a la interdependencia compleja. Desafíos para el futuro</i>	
Gustavo Vega Cánovas	141

Gobernanza en las relaciones fronterizas México-Estados Unidos:
La política de seguridad fronteriza
 José María Ramos García 173

Instituciones, mecanismos e instrumentos de la gobernanza transfronteriza: Una aproximación a la estructura y niveles de las relaciones intergubernamentales
 Marcos Sergio Reyes Santos 195

Gobernanza y gestión del desarrollo en la frontera México-Estados Unidos: La Conferencia de Gobernadores Fronterizos
 Francisco Lara-Valencia / Carlos de la Parra Rentería /
 Mayra Patricia Melgar López / Kristofer Patrón Soberano /
 Carolina Sánchez Gastélum 225

Problemas y oportunidades para el desarrollo humano en la región transfronteriza Sonora-Arizona
 Blanca E. Lara Enríquez / Gustavo Córdova Bojórquez /
 José Guadalupe Rodríguez Gutiérrez / Justin Dutram 255

III. LOS PROCESOS DE COOPERACIÓN Y GOBERNANZA
 EN LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Los procesos de integración económica en Europa y América:
Los costos de transacción, la gobernanza y las relaciones intergubernamentales
 Giandomenico Majone 283

La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur: La importancia de una construcción regional desde abajo
 José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone 299

El ADN de la cooperación transfronteriza. La cooperación informal en la eुरorregión Galicia-Norte de Portugal
 Enrique José Varela Álvarez 329

Conclusiones generales
 Luis F. Aguilar / María del Rosio Barajas Escamilla 357

Acerca de los autores 371

INTRODUCCIÓN¹

María del Rosio Barajas Escamilla
Luis F. Aguilar

Los temas de interdependencia, cooperación y gobernanza en el ámbito transfronterizo resultan ser el centro de la discusión de los diversos trabajos que se presentan en este libro, y aunque los autores abordan tales conceptos desde distinta óptica, éstos integran el hilo conductor de las diversas discusiones que se incluyen a lo largo del mismo.

Recientemente en los estudios sobre frontera se le ha dado un papel relevante al concepto de interdependencia para explicar los diversos fenómenos que se suscitan en dicho ámbito, acompañándolo también del concepto de reescalamiento del territorio a partir del proceso de globalización, el cual ha dado lugar a la construcción de regiones transfronterizas.

Cabe señalar que los primeros estudios que se llevaron a cabo sobre regiones fronterizas, particularmente en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, analizaron las relaciones fronterizas desde una perspectiva de relaciones de dependencia (Martínez, 2006; Herzog, 1999) ya que se habían originado como consecuencia, por un lado, de situaciones de conflicto que acompañaron el proceso de delimitación del espacio fronterizo entre México y Estados Unidos, que concluyó

¹ Se agradece el apoyo brindado por David Rocha para la revisión de este capítulo.

con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848; y, por el otro, de relaciones de fuerte dependencia de la región fronteriza del norte de México con la frontera estadounidense, en particular, a partir de la década de 1920 con la prohibición de la venta de alcohol en la unión americana y los efectos que esta medida tuvo sobre el florecimiento de las actividades turísticas y de recreación en el norte de México, o también la venta, a Estados Unidos, de algodón producido en el Valle de Mexicali para la confección de uniformes militares durante la Segunda Guerra Mundial, lo cual impulsó de manera importante el desarrollo agrícola de dicho valle (Sparrow, 2001). Estos procesos de intercambio posibilitaron la expansión de la población a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, y el establecimiento de importantes centros poblacionales que con el tiempo posibilitarían su transformación en ciudades fronterizas.

Sin duda, los controles fronterizos que se han implementado en diversas fronteras, de manera especial entre aquellas que dividen países con un desarrollo socioeconómico muy dispar, obedecen a la búsqueda de aseguramiento de las mismas de posibles invasiones y procesos de colonización por parte de los países vecinos, como lo fue en el pasado pero de acuerdo a los nuevos tiempos, como medida de seguridad para evitar el cruce de flujos masivos de población migrante (ya sean migrantes de carácter económico o que huyen de procesos de guerra), contrabando de mercancías, de drogas, o de armas en general.

Con la globalización, la función de las fronteras adquiere una tendencia a la modificación y con ello también genera un cambio de perspectiva analítica desde donde se han analizado dichas fronteras. La globalización ha producido un importante proceso de reescalamiento del territorio, lo que da lugar a nuevas configuraciones geográficas, que obligan a los Estados-nación a intensificar su interdependencia económica por medio de la implementación de nuevas formas de política socioeconómica en el ámbito nacional, a partir de la coordinación supranacional, así como la creación de espacios subnacionales y niveles de gobernanza en el ámbito local o regional (Brenner, 1999; Anderson y Gerber, 2008; Sparrow, 2001; Tuman y Neeley, 2003), entre otros.

De esta forma, procesos de integración como el de la Unión Europea (U. E.) han generado un nuevo tipo de fronteras, las fronteras inter-

nas, compuestas por los países miembros de la misma, los cuales, en la búsqueda por aprovechar su cercanía geográfica y estimular sus complementariedades (Perkman y Sum, 2002), han creado eurorregiones, que han dado lugar a la construcción de comunidades transfronterizas. A partir del reescalamiento territorial, los espacios fronterizos pasan a jugar un nuevo rol en el contexto mundial, ya que el espacio transfronterizo se convierte en un espacio más en los procesos de competitividad económica, lo cual produce una superposición de escalas de intervención, que van desde los gobiernos centrales, los gobiernos subnacionales, las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales pero con vínculos globales (Jessop, 2004).

Con respecto al reescalamiento en el contexto global, Pablo Wong-González en su trabajo plantea la existencia de dos procesos dialécticos: la desterritorialización y la reterritorialización, los cuales son escenarios de procesos tan diversos tales como la cooperación, el conflicto, la interdependencia, la localización, la alienación, la diferenciación y la transculturización. Todos estos procesos se encuentran presentes en las regiones fronterizas, las cuales tienden a desarrollar una estructura subregional transfronteriza, misma que va a permitir la reorganización de espacios económicos y políticos locales y nacionales más amplios en nuevos espacios transnacionales, dando lugar a procesos de defronterización y refronterización.

Los procesos antes mencionados han tenido lugar después de la primera mitad del siglo XX y han sido fuente importante de la creciente globalización de las economías de los diversos países y del relevante nivel de desarrollo tecnológico alcanzado por la humanidad en el último siglo. Ambos procesos dieron pie al surgimiento de importantes relaciones de interdependencia económica entre países y regiones, tal como lo señalaran Keohane y Nye (1989).

Tanto Rosio Barajas como Gustavo Vega sostienen en sus correspondientes capítulos que en el momento actual la perspectiva teórica sobre interdependencia económica, social y ecológica entre países parece ser la más acertada para analizar en particular la construcción de relaciones transfronterizas en el mundo (siguiendo las ideas de Keohane y Nye, 1989). Las relaciones de interdependencia se fundamentan en dos grandes procesos: la cooperación, cuando es posible; y el conflicto, cuando

éste aparece como producto de las diferencias entre países que dan lugar a establecer acuerdos para resolver disputas (Keohane, 1998).

Si bien es cierto, Vega habla en su trabajo de las asimetrías, mientras Barajas y Reyes prestan especial importancia al concepto de interdependencia asimétrica y compleja para explicar los procesos de cooperación y gobernanza en el espacio transfronterizo entre México y Estados Unidos. De manera particular, Barajas refiere la necesidad de reconocer la existencia de relaciones de poder asimétricas entre quienes ejercen relaciones de interdependencia, y también que aquel país que cuenta con mayor poder económico, sin duda, ejercerá una presión determinante para imponer las reglas de la interdependencia, aunque también debe reconocerse que en el contexto actual el socio menos fuerte también cuenta con ventajas que apoyan su posición interdependiente, toda vez que en este juego de búsqueda de mayor competitividad las grandes corporaciones transnacionales han elegido los espacios de menor desarrollo económico para establecer espacios productivos que se conectan con sus redes globales de producción (Barajas, 2000), y entonces, también los países con mayor poderío económico son altamente interdependientes y dependientes de sus socios con menor peso económico. Así mismo, otros actores como los gobiernos de diversas regiones y ciudades han empezado a generar sus propias alianzas para mejorar su posición en la escala global y con ello incrementar su competitividad, de tal forma que cada vez estamos más cerca de una economía global altamente integrada (Hocking, 1999).

Refiriéndose en específico al caso de la frontera de México con Estados Unidos, Chabat (2012) señala que Estados Unidos se ve imposibilitado para recurrir a sanciones de índole económica o política en contra de países como México (desde su perspectiva, por ejemplo, en represalia por su pobre desempeño en su lucha contra el narcotráfico o el movimiento migratorio), debido a sus propios intereses en este último país, o al hecho de compartir recursos naturales como el agua, su tratamiento, el manejo de ciertas especies endémicas, que requieren de la mutua colaboración para su conservación.

Adicionalmente, en su trabajo Reyes recurre a la visión de Keohane y Nye (2009) para caracterizar al proceso de interdependencia compleja, a partir de la existencia de una presencia múltiple de canales que conectan a las naciones, por medio de relaciones formales e informales entre élites

gubernamentales y no gubernamentales, las cuales atienden una cantidad de temas de la agenda de los países interdependientes.

Por su parte, Barajas y Vega discuten algunas de las principales características de las relaciones de interdependencia entre países, como su capacidad para generar efectos de sensibilidad y vulnerabilidad de forma diferenciada entre los países interdependientes. Se reconoce que la sensibilidad es el efecto que sufre un país como consecuencia de la implementación de una política unilateral por parte de su socio en la relación de interdependencia; en tanto, la vulnerabilidad es la habilidad o no, por parte de uno de los socios, para minimizar los costos que resultan de la implementación de políticas tomadas unilateralmente por el socio en la interdependencia. Sin duda, bajo la perspectiva teórica de “relaciones de dependencia” el socio con menos poder económico y militar siempre sufrirá las consecuencias negativas de medidas unilaterales tomadas por el socio de mayor peso y ello es posible gracias a la gran asimetría que caracteriza a dichas relaciones. Sin embargo, bajo la perspectiva de interdependencia se reconoce en el país socio o región subnacional con menor peso económico ciertas capacidades para evitar efectos desastrosos a partir de su relación de interdependencia.

Otro importante concepto en la aplicación de la perspectiva de interdependencia en el análisis de las regiones transfronterizas es constituido por los costos de transacción. Al respecto, Giandomenico Majone centra su contribución a explicar el concepto de costos de transacción asociados a los procesos de integración regional al comparar los procesos de integración, de manera particular, en Europa y América del Norte. De nueva cuenta se parte de que los costos de transacción para las partes involucradas en relaciones de interdependencia dependerán de los recursos materiales e inmateriales con los que cuenten los países involucrados en dicha interdependencia ya que los costos de transacción se verán expresados en diversos niveles de sensibilidad y vulnerabilidad para los países participantes en la misma.

Si bien es cierto, muchos de estos conceptos han sido utilizados para explicar los procesos de interdependencia de país a país, lo cierto es que en las investigaciones más recientes sobre fronteras se ha encontrado en la perspectiva de interdependencia un valioso

instrumento analítico para explicar los procesos que se viven en las regiones transfronterizas en donde los conceptos que componen la interdependencia toman validez. En este volumen, los trabajos de Barajas *et al.* utilizan la interdependencia como el marco analítico para el desarrollo de sus respectivos capítulos.

En relación con el significado de la interdependencia resulta interesante el planteamiento que hace Enrique José Varela, ya que en su momento cuestiona si el concepto de cooperación transfronteriza tiene implicaciones sólo de carácter institucional o si integra elementos individuales, sociales o de ciudadanía. El autor concibe la interdependencia como un fenómeno de tipo contingente, asimétrico, diacrónico, irregular en su intensidad y basado en prácticas socioeconómicas, lo cual va más allá de la soberanía clásica de los Estados y su definición de fronteras, y reivindica cómo la construcción social de un territorio fronterizo (incluso la institucional) es, en la práctica, resultado de un conjunto de visiones y discursos sociales que van conformando una realidad territorial, es decir, una práctica cultural determinada.

Así, para Varela la forma de visualizar la interdependencia en los territorios transfronterizos es a partir del uso que los actores locales y regionales, tales como los ciudadanos, las empresas y los gobiernos subnacionales, le dan al espacio transfronterizo.

En otro orden de ideas, es importante señalar que la construcción de comunidades transfronterizas tiene como cimiento el desarrollo de la cooperación y de los vínculos (que antes se basaban en simples interacciones sociales, económicas, políticas o culturales) que se sustentan cada vez más en verdaderos procesos de interdependencia económica y esto no ha sido sólo en regiones de desarrollo similar, como es el caso de los países y regiones transfronterizas en la U. E., sino también en regiones transfronterizas compartidas por países con marcadas diferencias socioeconómicas como es el caso de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos.

De tal forma que el proceso de cooperación para la mayoría de los autores de los diversos capítulos de este libro debe entenderse como un elemento central en el proceso de construcción de las regiones transfronterizas y donde las redes de colaboración son esenciales en dicho proceso ya que involucra no sólo a los gobiernos subnacionales sino

también a los gobiernos centrales además de otros actores del sector privado y social. Como señala Sergio Peña, las redes pueden ser de tipo vertical u horizontal, y su carácter de tipo interorganizacional basados en el desarrollo de relaciones sociales entre los diferentes actores, mismas que se caracterizan por su carácter recurrente y su fortalecimiento a partir de su extensión más allá de la organización. Una experiencia interesante sobre el proceso de construcción de comunidad transfronteriza para atender a la niñez migrante es presentado por Blanca Lara *et al.* Además existen otros trabajos que muestran el patrón progresivo de colaboración y construcción de comunidades transfronterizas entre Tijuana y San Diego (Sparrow, 2001).

Por su parte, José Luis Rhi y Nahuel Oddone abogan porque la cooperación transfronteriza sea considerada como un tema prioritario de las políticas de desarrollo de los gobiernos centrales y subnacionales, pero también de las políticas de cooperación de la comunidad internacional. A partir del análisis de la experiencia de construcción de comunidades transfronterizas en Sudamérica, y basadas en la premisa de la cooperación, los autores conciben a los gobiernos intermedios y locales como actores clave para la gobernabilidad de las áreas fronterizas y proponen avanzar en nuevos acuerdos pro regionales en donde los actores de las regiones transfronterizas sean los principales impulsores de los procesos de desarrollo e integración que terminen con los procesos de marginación y conflicto en muchas de estas regiones, para lo cual es necesaria una participación tanto vertical descendente como vertical ascendente, para propiciar la integración desde arriba (*top-down*) y la integración desde abajo (*bottom up*).

En cuanto a los procesos de gobernanza, autores como Luis F. Aguilar señalan que bajo los nuevos esquemas de integración, como la U. E. el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (por sus siglas en inglés, ASEAN) y otros, se considera que este concepto toma especial relevancia como instrumento central de la gestión de la interdependencia. En este sentido, Barajas señala que autores como Kooiman (2004) y Aguilar (2009) sostienen que en el momento actual las grandes decisiones de orden económico, político y social ya no sólo dependen de los gobiernos centrales, sino que nuevos actores tanto de gobiernos subnacionales

como de otros sectores –privado y social– participan en su diseño e implementación.

Así, Luis F. Aguilar sostiene que la construcción de las regiones transfronterizas requiere de un proceso de gobernanza en el que los gobiernos subnacionales jueguen un papel relevante, pero sin constituirse en los únicos actores, ya que en particular los del sector privado (principalmente empresarial) y del sector social (a partir de los organismos no gubernamentales) tienen un papel destacado en dicha gobernanza.

Por lo mismo, Aguilar propone que la gobernanza multinivel requiere la construcción de amplias relaciones de tipo intergubernamental, en donde se defina de manera específica las formas en que se deberá producir la coordinación y los procesos de cooperación entre varios gobiernos y recupera la idea de gobernanza binacional o internacional, la cual se va a caracterizar por sus notorias asimetrías, en tanto la gobernanza transfronteriza se produce cuando las poblaciones que intervienen en la relación transfronteriza tienen problemas en común que exigen soluciones también comunes.

En esta misma línea de discusión, Sergio Peña señala que desde la perspectiva de Kooiman, la gobernanza de los espacios transfronterizos debe percibirse como un proceso dinámico que encuentre el balance necesario entre las necesidades propias de una acción de gobierno y las capacidades de dicho gobierno, que en ambos casos considere la necesidad de mantener la interacción entre gobierno y sociedad. Entre las necesidades propias de un gobierno se encuentra la asignación de recursos comunes, la oferta de bienes públicos con beneficios mutuos, y el manejo del riesgo; mientras que, respecto de las capacidades del gobierno, tanto la arquitectura institucional como organizativa debe tender a reducir los costos de transacción.

Por su parte, Lara *et al.* en su capítulo destacan que, de manera común, en la toma de decisiones de los gobiernos jerárquicos los actores no gubernamentales tienden a ser excluidos ya que su participación se interpreta como riesgosa para los gobiernos centrales o incluso subnacionales, dejándose de lado el capital social acumulado por dichos actores. Por lo anterior, los autores reconocen en el enfoque de gobernanza un espacio de participación importante para diversos sectores

de la ciudadanía y su capacidad de agencia, la cual resulta esencial para la gestión del desarrollo.

En tanto, José María Ramos se refiere a “la nueva gobernanza”, lo que implica cambiar la perspectiva de “gestión para resultados” a la “gobernanza para resultados”, que debe caracterizarse por su dinamismo para definir y medir éstos mismos. Para Ramos, los acuerdos de cooperación bilateral, trilateral y/o transfronteriza que se han producido en América del Norte, pueden ser considerados como unas de las formas que asume la “nueva gobernanza”, cuyos elementos centrales son la integración de las agendas, la alineación de las estructuras implementadoras a partir de redes de gobernanza e integración sistémica interna y externa, y de los mecanismos claros de monitoreo y evaluación.

Finalmente, otro concepto importante que Marcos Reyes aborda en este libro es el de las relaciones intergubernamentales que median los procesos de gobernanza. El autor recurre a la perspectiva de Agranoff para argumentar que dichas relaciones constituyen una valiosa herramienta para la colaboración conjunta en la creación de políticas y programas de gobierno, las cuales en su gran mayoría se verán en la necesidad de ser implementadas en el nivel de los gobiernos locales y regionales.

Reyes sostiene que en un esquema de interdependencia como el que actualmente caracteriza a muchos de los espacios regionales, la interacción entre actores gubernamentales de diversos países es muy importante. El autor define las relaciones intergubernamentales como un mecanismo fundamental para generar una cooperación de tipo horizontal basada en la creación de redes propuesta por Agranoff, para quien el gobierno en red está integrado por agencias gubernamentales y no gubernamentales que trabajan de manera interdependiente y en forma de gobernanza en temas como intercambio de información, formulación e implementación conjunta de políticas y programas. Así mismo, el gobierno en red tiene diversas implicaciones para quienes participan de ella: cambia la forma de diseñar y operar las políticas y programas públicos y, reconoce que el actor gubernamental ya no es el único actor que posee los conocimientos técnicos necesarios para formular políticas, y que los recursos ahora son menos centralizados.

En síntesis, resultan relevantes las aportaciones que nos ofrecen las perspectivas teóricas de la globalización-reterritorialización, la

interdependencia, la cooperación, y la gobernanza para explicar la construcción de comunidades transfronterizas en el siglo XXI.

ORGANIZACIÓN DEL LIBRO

Los estudios que aquí se presentan son el resultado de la productiva discusión que sostuvieron académicos mexicanos y de otros países en El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, Baja California, durante los días 29 y 30 de septiembre de 2011, convocados especialmente para discutir los temas de interdependencia, cooperación y gobernanza en el ámbito transfronterizo. La Conferencia internacional se inscribe en el proyecto de investigación, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, “Cooperación y gobernanza bilateral y transfronteriza: lineamientos de políticas públicas”, en el cual participan colegas de diversos departamentos académicos de El Colef: Estudios Sociales, Administración Pública, Estudios Urbanos y del Medio Ambiente y Proyectos Especiales.²

El objetivo principal de la Conferencia fue avanzar en la búsqueda y validación de marcos teóricos que permitieran analizar la complejidad de los procesos de cooperación y resolución de conflictos que han ocurrido en las últimas décadas en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos, así como en otras regiones del mundo. En conexión con este propósito de investigación se consideró heurísticamente productivo llevar a cabo análisis internacionales comparados que ofrecieran datos y explicaciones sobre diversas experiencias de integración económica en otras latitudes y sobre los procesos de cooperación en otras regiones del mundo, principalmente en Europa y Sudamérica, con el propósito de entender mejor la dinámica y composición de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos. Se contó con la participación de académicos tanto asociados como externos al Proyecto que analizaron las experiencias de esta última región del mundo.

El libro está organizado en tres grandes secciones donde se abordan aspectos teóricos y empíricos sobre los procesos de interdependencia,

² María del Rosio Barajas Escamilla (DES) [Coordinadora del Proyecto núm. 106367], Marcos Sergio Reyes (DEAP), José María Ramos (DEAP), Sergio Peña (DEUMA) y Josefina Pérez (Proyectos Especiales), con la colaboración de Luis F. Aguilar (Universidad de Guadalajara).

cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas del norte de América, Europa y Latinoamérica, más una cuarta sección con las conclusiones. En la primera sección se incluyen aquellos trabajos con mayor contenido teórico en los cuales, de manera particular, se abordan de manera conceptual las relaciones de interdependencia, cooperación y gobernanza en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, así como las relaciones de integración en ambos países. En la segunda sección, se incluyen los trabajos que se centran en experiencias empíricas de cooperación y gobernanza transfronteriza en la región México-Estados Unidos. En tanto, se destina la tercera para presentar las contribuciones que abordan tanto aspectos teóricos como empíricos de asuntos relevantes de la interdependencia, la cooperación y la gobernanza en otras regiones del mundo: Europa y Latinoamérica. En una cuarta sección se incluye las conclusiones generales de la obra.

A continuación se describe los principales contenidos de cada uno de los trabajos presentados en las tres secciones referidas.

La primera sección, “La interdependencia, la cooperación y la gobernanza”, contiene cuatro capítulos.

En el primero, María del Rosio Barajas analiza el rol que juega el proceso de interdependencia entre México y Estados Unidos en la configuración de las relaciones económicas que se han establecido en el ámbito transfronterizo y en la forma en que se gestiona la cooperación en dicho espacio. Para el desarrollo de su análisis recurre a elementos descriptivos de una región transfronteriza: la proximidad geográfica y la complementariedad que como en el caso de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos han dado lugar a procesos de interdependencia económica, fortalecidos por el proceso de integración económica a partir del TLCAN, que se caracterizan por una alta asimetría y complejidad. De la misma manera, Barajas aborda en primera instancia conceptos que son fundamentales para explicar las relaciones entre México y Estados Unidos (región transfronteriza, interdependencia asimétrica y compleja, cooperación y conflicto, costos de transacción, relaciones de sensibilidad y vulnerabilidad). Posteriormente, discute el contexto de las relaciones económicas en el ámbito transfronterizo a partir de algunas políticas públicas y normas que han incentivado un amplio proceso de complementariedad económica. La autora también

recurre a datos empíricos para mostrar las características de la interdependencia en el espacio transfronterizo y que se evidencia en el ámbito económico, social, ecológico y de seguridad, entre otros. Concluye su capítulo con algunas reflexiones sobre los efectos que resultan del carácter asimétrico y complejo que mantiene de manera particular la interdependencia económica en el ámbito transfronterizo de estudio.

En el segundo capítulo, Pablo Wong-González hace énfasis en los problemas del desarrollo transfronterizo y, argumenta que las regiones fronterizas se ven confrontadas en una situación dialéctica en donde, por un lado, procesos como el de la globalización, la localización y la integración económica y social producen una fuerte presión externa para generar lo que llama una defronterización; por otro lado, existen fuerzas internas que promueven la refronterización, a través de los fenómenos de contención de la migración, políticas de seguridad y de combate al crimen organizado y al narcotráfico. Se parte de conceptos como globalización y localización, desterritorialización y reterritorialización, cooperación y conflicto, interdependencia y alienación, diferenciación y transculturización, entre otros, y argumenta que la globalización y los procesos de integración han modificado las funciones tradicionales de las regiones fronterizas, de tal forma que la región transfronteriza funciona como una frontera abierta para el capital, pero cerrada para el tránsito de las personas. Se señala que esto ocurre a contracorriente de la creciente integración económica bajo el TLCAN, generando un desbalance entre el proceso económico y el político, y restándole competitividad a las actividades económicas. En este contexto, Wong-González analiza lo que ha sucedido en la región Sonora-Arizona, enfatizando las contradicciones que sacuden los esfuerzos de asociacionismo y los esquemas de colaboración transfronterizos, como es la Comisión Sonora-Arizona que tiene varias décadas en funcionamiento, versus la ley HB-1070, promulgada en 2010 por la gobernadora de Arizona, y se aboga por una mayor profundización en el conocimiento y entendimiento de la dinámica fronteriza, misma que se debate entre la cooperación, el conflicto y la interdependencia.

En tercera instancia, Luis F. Aguilar incursiona en el ámbito de la gobernanza transfronteriza a partir de un ensayo de carácter reflexivo

en el cual propone que la vecindad entre regiones fronterizas obliga a pensar en la búsqueda de soluciones conjuntas para problemas comunes. Discute la complejidad de las relaciones que se involucran en los ámbitos fronterizos y que obliga a diversos niveles de gobierno (federal, estatal y local) a participar en las decisiones vinculadas con la resolución de conflictos en dichos ámbitos, y con el aprovechamiento de las áreas de oportunidad para cooperar. Lo anterior sólo puede ser posible a partir de la construcción de procesos de gobernanza transfronteriza, donde otros actores no gubernamentales también influyen, y deben ser tomados en cuenta.

En el cuarto apartado, Sergio Peña M. presenta un trabajo cuya mayor contribución reside en el enfoque conceptual. En él se sostiene que la intensidad de las relaciones en la región transfronteriza que se analizaba quedará fuertemente influenciada por el nivel de conurbación que presenta la región. Lo anterior lleva al autor a centrarse en el análisis de dos aspectos que él considera distintivos en dichas relaciones: el carácter de la planeación del desarrollo urbano y la gobernanza del espacio transfronterizo. Para Peña, la gobernanza es un proceso que no sólo puede ayudar a reducir los costos de transacción en el ámbito transfronterizo, sino a reducir los conflictos en dicha región: la gobernanza es visualizada como un proceso dinámico que va a causar fuertes interacciones entre el gobierno y la sociedad, y en el que su verdadero desarrollo va a depender de tres condiciones necesarias en el ámbito transfronterizo: compartir recursos financieros; disponibilidad de una oferta de bienes públicos que produzcan beneficios mutuos, y un manejo de riesgo común. Para lograr su objetivo, el autor recupera el debate que se ha generado alrededor del estado del conocimiento en el tema de las conurbaciones que se encuentran a lo largo de la frontera, y analiza en qué medida dichas conurbaciones son producto de una planeación transfronteriza. Después ofrece una discusión conceptual sobre los principales elementos de la planeación transfronteriza y sobre el desarrollo urbano transfronterizo y el rol de la evaluación en el proceso de planeación. Este marco permite al autor analizar los planes, programas, prácticas y ubicar actores de la gobernanza en las conurbaciones transfronterizas y llegar a conclusiones sobre el estado de la gobernanza de la planeación transfronteriza.

La segunda sección del libro se titula “Los procesos de integración, cooperación y gobernanza en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos”. En ella se presenta cinco trabajos, los cuales abordan diversas experiencias de integración a nivel nacional y de cooperación y gobernanza entre regiones fronterizas de México y Estados Unidos, poniendo especial énfasis en el problema del desarrollo.

En un quinto capítulo, Gustavo Vega pone en perspectiva el análisis de la interdependencia económica que guarda México con Estados Unidos para explicar las características que se observa con dicho proceso en las zonas fronterizas. La parte medular de su trabajo se centra en explicar la pérdida de dinamismo del comercio y de la inversión entre México y Estados Unidos a partir de 2001, como consecuencia de tres factores: la firma por parte de ambos países de un buen número de Tratados de Libre Comercio (TLC) con otros países del mundo; el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual ha significado que dicho país haya abarcado un importante segmento del mercado estadounidense, y finalmente, las nuevas medidas regulatorias que ha impuesto Estados Unidos en la frontera desde septiembre de 2001 y que han afectado la competitividad de las mercancías procedentes de México, debido en gran medida a las restricciones que el propio TLCAN impuso para la libre movilidad del transporte mexicano en la frontera. El trabajo de Vega concluye con una reflexión acerca de un conjunto de propuestas de nuevas políticas que se requieren implementar para reactivar el dinamismo del intercambio comercial y de la inversión entre México y Estados Unidos.

Un sexto capítulo es el de José María Ramos en el cual trata de dar respuesta a varias preguntas, y considera que la situación de creciente inseguridad y violencia cuestiona de manera importante la legitimidad que puedan tener todos los niveles de gobierno. El autor sostiene que ha existido una ineficiente gestión de las políticas de seguridad, inadecuada coordinación intergubernamental e ineficaz política de cooperación transfronteriza, lo cual ha llevado al crecimiento de los problemas del tráfico de drogas, de armas y de lavado de dinero, todo lo cual se articula con una gobernanza limitada. El autor considera que a pesar de que históricamente las relaciones entre México y Estados Unidos se han caracterizado por su alto grado de conflicto y tensión, los cuales

se escenifican de manera importante en la frontera, ambos países no terminan de adoptar una mayor corresponsabilidad en la construcción de lo que él llama “políticas estratégicas”. En su trabajo, el autor analiza la actuación del gobierno del presidente Obama en los temas de seguridad, condicionados por la atención a los asuntos de la crisis económica y por una débil reforma migratoria. Sobre el tema de la seguridad, el autor argumenta que él mismo incluye aspectos de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, por lo que los ámbitos donde se suscitan estos fenómenos van desde lo local, hasta lo transfronterizo y lo global. Para demostrar lo anterior, Ramos recurre a presentar el perfil de actores clave inmersos en las relaciones México-Estados Unidos y en las relaciones fronterizas de seguridad, y destaca la inexistencia de una visión integral del fenómeno de seguridad y la falta de articulación de los actores vinculados al mismo.

Por su parte, y en un séptimo capítulo, Marcos Reyes aborda el concepto de relaciones intergubernamentales desde la perspectiva del gobierno en red o red de políticas y de relaciones transgubernamentales, tanto en el ámbito de los gobiernos centrales como de los locales, y sostiene que la importancia de las relaciones intergubernamentales se sustenta en el proceso de interacción entre los gobiernos locales y la federación, así como en la cantidad de formas que las mencionadas interacciones asumen y en los procesos mediante los cuales se va a producir la gestión intergubernamental. El concepto de las relaciones transgubernamentales es concebido en el contexto de la globalización, lo cual permite a los actores gubernamentales actuar más allá de las fronteras de su Estado-nación. El autor discute también el tema de la gobernanza transfronteriza entre México y Estados Unidos, lo cual siguiendo los lineamientos del proyecto de investigación que antecede a este trabajo, se enfoca desde la perspectiva de la interdependencia compleja, la cual se da por medio de múltiples canales de conexión entre las naciones por medio ya sea de relaciones formales e informales, relaciones interestatales, relaciones transgubernamentales, relaciones transnacionales o todas las anteriores, y a través de multiplicidad de temas de la agenda, en la que se sobreponen temas de política exterior y de política interna. Este trabajo también analiza las características que asumen las instituciones que sustentan y regulan el proceso de

interdependencia entre los gobiernos y la sociedad transfronteriza de México y Estados Unidos, y su papel en las redes que se han establecido para fomentar la cooperación y la gobernanza transfronteriza.

Un octavo capítulo dentro de esta misma sección es el trabajo en coautoría de Francisco Lara-Valencia, Carlos de la Parra, Mayra Melgar, Kristofer Patrón y Carolina Sánchez. Los autores se centran en una discusión acerca del carácter contradictorio y políticamente voluble de la región fronteriza. Los autores relacionan el concepto de gestión transfronteriza y de gobernanza para explicar la relación que existe entre la estructura y funcionamiento de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF). Se sostiene que las principales funciones de la CGF, representada por todos los gobernadores fronterizos del norte de México y del sur de Estados Unidos, han sido la consulta, la deliberación y la cooperación, esto en un contexto de fuertes asimetrías sociales y económicas, pero también de complementariedades. Se destaca el papel que juega dicha CGF en la generación de consensos y coordinación de actividades orientadas a fomentar el desarrollo de la región transfronteriza en un ambiente sociopolíticamente complejo. Se revisan conceptos como porosidad y permeabilidad que denotan cómo la frontera al conectar poblaciones contiguas y economías, también produce interdependencias y sinergias para la cooperación, lo que a su vez deviene en el surgimiento de amplias relaciones y redes sociales entre empresas, organizaciones civiles y gobiernos regionales que soportan una agenda subnacional transfronteriza, que para impulsarse se vale de instancias como la CGF.

El último apartado de esta sección está a cargo de los coautores Blanca Lara, Gustavo Córdova, José Rodríguez y Justin Dutram, en él analizan los resultados más sobresalientes de una experiencia de colaboración con un claro componente de relación transfronteriza entre 2009 y 2011, y destacan el papel jugado por un Consorcio Binacional, cuyo objetivo fue la promoción de una visión transfronteriza del desarrollo humano en la región Sonora-Arizona y la generación de un diálogo social entre actores académicos, económicos, culturales y sociales, que tuvo su máxima expresión en dos coloquios en la región, con múltiples resultados. De manera particular, se aborda dos experiencias relacionadas con la cooperación transfronteriza; una relacionada con

el compartimiento de recursos naturales como los acuíferos transfronterizos y la otra referida a un proceso social como la migración a partir de la educación básica en niños migrantes. Antes de entrar de lleno a la discusión de estas experiencias, los autores ofrecen una conceptualización de lo que ellos llaman transfronterización y su relación con el desarrollo humano y la presentación del contexto que da relevancia a la región Sonora-Arizona.

En la tercera y última sección del libro, titulada “Los procesos de cooperación y gobernanza en la región transfronteriza México-Estados Unidos”, se aborda las experiencias de integración regional y formación de regiones transfronterizas en Europa y América Latina.

Este bloque abre con el décimo capítulo donde Giandomenico Majone, Profesor Emérito del Instituto Universitario Europeo de Florencia, presenta la síntesis de una serie de charlas dictadas por él mismo para El Colef entre el 26 y 29 de septiembre de 2011. Básicamente, se presenta una visión comparada de los procesos de integración en América y Europa así como el papel de los costos de transacción que favorecen o dificultan la integración. El autor sostiene que la U. E. al ser uno de los procesos de integración más antiguos, ha logrado desarrollar instituciones más sólidas, lo que ha llevado a que la misma no sólo se haya realizado en el plano económico, sino también en lo político y social, con el resultado de disminuir los costos de transacción que desincentivarían la voluntad de integrarse y de avanzar hacia nuevos niveles de integración. Sin embargo, señala la existencia de una especie de paradoja que, por un lado, reconoce en la U. E. una mayor fortaleza institucional, y en el TLCAN una mayor flexibilidad para el manejo de la integración. También expone la estructura y el nivel de gobernanza que cada tipo de integración ha alcanzado y menciona las dificultades que implica el no lograr un proceso de integración total.

Por su parte, en el décimo primer capítulo José Luis Rhi y Nahuel Oddone abren una discusión acerca de los cambios de tipo endógeno y exógeno que se han producido en América Latina en las últimas dos décadas del siglo XX. Para la década de 1980 la respuesta de muchos países latinoamericanos a la crisis económica y social que experimentaban fue lo que ellos llaman el regreso de la democracia y la exploración del camino de la integración. En cuanto a la década de 1990 los países de

la región latinoamericana buscaron contrarrestar la llamada “década perdida” que endeudó de manera importante a los países vecinos y debilitó a sus gobiernos, dando paso al proceso de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur), cuyo recuento se hace para sus últimos 19 años. Los autores realizan una crítica de la forma en que se ha analizado este proceso de integración y sugieren evaluar, por un lado, el grado de estabilidad democrática que se ha alcanzado en la región y, por el otro, determinar el nivel de reglas del juego que se han establecido alrededor del proceso de integración. Es en este contexto que se analiza la llamada “cláusula democrática del Mercosur” para articular la democracia con la integración económica regional, así como el papel de los socios pequeños en el juego de las asimetrías, y pugnan por el establecimiento de una agenda que incluya nuevos consensos pro regionales, y que permita avanzar hacia la coordinación macroeconómica, la armonización arancelaria, y la reducción de las asimetrías.

En el capítulo 12 se incluye el trabajo de Enrique José Varela Álvarez, quien traza una discusión acerca de lo que sucede en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal del suroeste comunitario, como él lo llama, para mostrar la experiencia de cooperación e interdependencia de las numerosas y diversas fronteras que se conformaron ahí a lo largo de los siglos. El autor analiza los aspectos centrales de la cooperación formal e informal y reconstruye la identidad de esta eurorregión a partir de una perspectiva multidisciplinaria que va más allá de los habituales componentes económicos y políticos e incluye el estudio del discurso de los individuos que viven los espacios transfronterizos y que ha permitido en la región de estudio la consolidación de un espacio fronterizo vivo. La gobernanza transfronteriza es otro de los conceptos clave que utiliza Varela para hablar de su ADN de la cooperación, con lo que recupera de manera especial las dimensiones de la cultura política y social a la vez que considera una perspectiva neoinstitucional para entender los marcos intergubernamentales de cooperación y gestión pública. Para terminar, Varela también incursiona en el ámbito de la dimensión informal de la cooperación, al analizar las interacciones que tienen lugar entre los agentes gubernamentales, los políticos, los empresarios y las personas que adquieren bienes y servicios a uno y otro lados de la frontera.

Finalmente, en la cuarta sección, Luis F. Aguilar presenta las conclusiones de la obra en su conjunto, y desde una perspectiva crítica resalta las mayores contribuciones de los trabajos presentados; de la misma manera reflexiona sobre las respuestas inconclusas. El autor hace referencia al tema general de la conferencia, sobre cooperación y gobernanza, y se pregunta si los autores han intentado responder a la pregunta de cuál es el eslabón perdido de este proceso de cooperación y gobernanza. Al respecto, reflexiona sobre los aspectos que abordaron cada uno de los participantes e igual destaca las contribuciones teóricas para esclarecer los conceptos guía de la conferencia que antecedió a este libro, tales como interdependencia, asimetría, región transfronteriza, gobernanza y cooperación. También se resalta el valor de los estudios empíricos que muestran las relaciones de cooperación y gobernanza en el espectro de integración económica y de la cooperación transfronteriza.

REFERENCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

2009 “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar”, *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, España, Escuela Superior de Administración de Empresas, Universidad de Barcelona, Cuadernos de Liderazgo, núm. 17, pp. 1-56.

ANDERSON, Joan B. y James GERBER

2008 *Fifty years of change of the U.S.-Mexico Border. Growth, Development, and quality of life*, Austin, University of Texas Press.

BARAJAS, María del Rosio [tesis]

2000 “The Global Production Networks In An Electronics Industry: The Experience In The Binational Region Tijuana-San Diego”, California, School of Social Sciences, University of California, Irvine.

BRENNER, Neil

1999 “Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union”, *Urban Studies*, vol. 36, núm 3, pp. 431-451.

CHABAT, Jorge

2012 “Drug Trafficking and United States-Mexico Relations. Causes of conflict”, en Paul Kenny, Mónica Serrano y Arturo Sotomayor, eds., *Mexico’s Security Failure. Collapse into Criminal Violence*, Nueva York y Londres, Routledge, pp. 143-160.

HERZOG, Lawrence A.

1999 *From Aztec to High Tech. Architecture and Landscape across the Mexico-United States Border*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

HOCKING, Brian

1999 “Patrolling the Frontier: Globalization, Localization and the Actorness of Non-Central Governments”, en Francisco y Michael Keating, eds., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass, pp. 17-39.

JESSOP, Bob

2004 “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regional*, Santiago de Chile, vol. XXIX, núm. 89, pp. 25-41.

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

1989 *Power and Interdependence*, Scott, Glenview, Illinois, Boston, Londres, Scott, Foresman and Company, Foresman, Little, Brown Series in Political Science.

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

2009 “El realismo y la interdependencia compleja”, en Arturo Borja Tamayo, comp., *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primera reimpresión, pp. 125-150.

KEOHANE, Robert O.

1998 “Institutions: Can Interdependence Works?”, *The Washington Post, Newsweek Interactive*, LLC, Special Edition: Frontiers of Knowledge, primavera, I, núm. 110, pp. 82-96, 194, en <<http://www.jstor.org/stable/1149278>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

KOOIMAN, Jan

2004 “Gobernar en gobernanza”, *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 16, pp. 171-194.

MARTÍNEZ, Óscar J.

2006 *Troublesome Border*, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, segunda edición.

PERKMAN, Markus y Ngai-Ling SUM

2002 “Globalization, Regionalization and Cross Border Regions: Scales, Discourses and Governance”, en Perkman, Markus y Sum, edits., *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Nueva York, Palgrave McMillan.

SPARROW, Glen

2001 “San Diego-Tijuana: Not quite a Binational City or Region”, *GeoJournal*, núm. 54, pp. 73-83.

TUMAN, John P. y Grant W. NEELEY

2003 “Explaining Attitudes Toward Binational Cooperation among Texas Municipal Managers in the U.S.-Mexico Border Area”, *Public Performance & Management Review*, vol. 27, núm. 1, septiembre, pp. 88-97.



I. LA INTERDEPENDENCIA,
LA COOPERACIÓN Y LA GOBERNANZA



LA INTERDEPENDENCIA COMO UNA PERSPECTIVA
TEÓRICA PARA ENTENDER EL DESARROLLO
DE LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

María del Rosio Barajas Escamilla

INTRODUCCIÓN¹

El objetivo principal en este capítulo es desarrollar un análisis sobre el papel que han jugado los diversos procesos de interdependencia, principalmente el socioeconómico, en la configuración de las relaciones entre México y Estados Unidos, así como la forma en que lo anterior ha influido en la solución de conflictos y en la creación de esquemas de cooperación y gestión en la región transfronteriza entre ambas naciones.

El argumento central que se maneja es que para entender cómo se gestiona el conflicto y cómo se promueve la cooperación en esta región transfronteriza es necesario entender los efectos de la proximidad geográfica y la complementariedad que se da entre ambos países, lo cual ha dado lugar a la configuración de un proceso de interdependencia asimétrica y compleja en diversos ámbitos. También se sostiene que la interdependencia económica se ha fortalecido como consecuencia de procesos de integración en que participan ambos países, y cuyo efecto más claro se puede apreciar en las dinámicas que se suscitan en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos.

¹ Se agradece el apoyo de la maestra Marcela Martínez en la construcción de cuadros y valiosas sugerencias para la mejora del documento. De la misma manera, agradezco el apoyo brindado por Claudia Esparza, Nadia Guerrero, Dulce Mariscal y David Rocha, durante la preparación de este libro.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: En un primer apartado se aborda los conceptos de frontera, región transfronteriza, interdependencia asimétrica y compleja, y su relación con la cooperación y el conflicto. En seguida se presenta el contexto en el cual se ha producido el desarrollo de la frontera norte de México y de su participación en un entorno transfronterizo, con una breve revisión de las políticas y normas que han propiciado una fuerte relación de complementariedad con la frontera sur de Estados Unidos basados en la proximidad, de igual forma se muestra algunos datos empíricos sobre las características que asumen dichas relaciones de interdependencia y los efectos que ello ha tenido sobre los procesos económicos, sociales, ecológicos y de seguridad que acontecen en dicho espacio transfronterizo. Al final se presenta las conclusiones.

REGIÓN TRANSFRONTERIZA E INTERDEPENDENCIA: UN ESPACIO DE INTEGRACIÓN, CONFLICTO Y COOPERACIÓN

Hasta la década de 1970, la perspectiva que predominó en el estudio de los procesos fronterizos fue la teoría de la dependencia, la cual fue acuñada por la escuela estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bajo este marco conceptual, las fronteras eran vistas como fuente de conflicto y de contención en contra del expansionismo de otros países. Se puede decir que este marco analítico fue el más utilizado hasta tiempos muy recientes para estudiar diversos procesos en la región fronteriza entre México y Estados Unidos. Estos son los casos de Martínez (2006) y Herzog (1999).

A partir de la década de 1990 una nueva perspectiva teórica, llamada interdependencia, empieza a utilizarse para analizar los procesos transfronterizos, los cuales han sufrido una transformación importante a partir del desarrollo de la globalización y el reescalamiento de los territorios (Brenner, 1999). Esta perspectiva se acuñó bajo la escuela de relaciones internacionales en la década de 1970 y su principal tesis es que un efecto importante del proceso de globalización y el desarrollo tecnológico era la creciente interdependencia entre los países, principalmente en los órdenes económico, social y ecológico. Si bien es cierto que un argumento central de la teoría de interdependencia es utilizar la cooperación para reducir el conflicto entre países, también se reconoce

que las diferencias de poder entre países y las asimetrías son elementos importantes en dichas relaciones.

El estudio de la región transfronteriza implica reconocer la importancia de la escala geográfica y la forma en que la han afectado diversos procesos de orden mundial, de tal forma que hoy nos enfrentamos a un fenómeno de reescalamiento del territorio donde los procesos antes mencionados confluyen en diversas escalas al mismo tiempo complejizando su entendimiento y naturaleza.

El reescalamiento y la región transfronteriza

La formación de los bloques económicos regionales es la expresión más clara de un creciente proceso de interdependencia entre países y regiones, estimulados por el proceso de globalización en un esfuerzo por utilizar la integración regional como estrategia de competitividad, reforzando con ello la interdependencia económica entre los países y entre los bloques.²

El predominio que en la posguerra tuvo la escala nacional sobre la escala subnacional fue resultado de una sincronía entre la economía nacional y el Estado nacional, el predominio de una economía cerrada, con base en la producción en masa y con estados subnacionales que fungían como mecanismos de transmisión de la política nacional. A partir de la década de 1970, esta situación empieza a modificarse, lo que da lugar a un predominio de la escala global sobre la escala nacional. Como señala Jessop (2004), bajo el contexto de la globalización se asiste al debilitamiento de la noción de economía nacional como objeto de gestión económica; se parte de que las políticas macroeconómicas resultan insuficientes para resolver problemas específicos de las economías regionales y locales, y que la economía basada en el conocimiento (EBC)³ va a reemplazar a la economía nacional como objetivo de la gobernanza económica.

² A partir de la década de 1970 se conformaron diversos bloques regionales: Comunidad Económica Europea-Unión Europea (U. E.), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Mercado Común de América del Sur (Mercosur), Tratado de Libre Comercio entre los países del Sudeste Asiático (ASEAN), entre los más importantes.

³ La EBC constituye la base de una nueva forma de competitividad internacional, que incorpora los conceptos de flexibilidad productiva, capital social, procesos de aprendizaje, búsqueda de confianza, TIC y el concepto de gobernanza descentralizada.

Lo anterior nos lleva a preguntar cómo se produce la revitalización de la escala, como resultado de una lucha por una nueva forma de institucionalización social, material y espacio-temporal, que dará lugar a la emergencia de nuevos lugares, la creación de nuevos espacios y el desarrollo de nuevas escalas de organización.

El proceso de reescalamiento en el mundo, tal y como lo señala Jessop (2004), posee elementos que contribuyen a la explicación sobre lo que sucede en las regiones transfronterizas toda vez que dicho proceso se ve influido por la existencia de diversos grados de hegemonía entre los espacios y por el establecimiento de diversas jerarquías entre los mismos; es bastante común que se produzca una superposición de esferas de influencia, dada la multiplicidad de escalas que se conjuntan. Así mismo, el reescalamiento siempre tiene un componente nacional, ya que cada espacio corresponde a un determinado Estado-nación pero, a la vez, como lo señala Delgadillo (2004) también cuenta con una fuerte influencia transnacional; además, la emergencia de procesos de interdependencia a nivel escala es altamente significativa en un contexto de economías globalizadas, lo cual da lugar a la configuración de regiones autocontenidas, donde toda escala, por pequeña que sea, resulta significativa en virtud del desarrollo de actividades económicas reales.

Por su parte, Delgadillo (2004) refiere a Santos (1996) para afirmar que en el período actual el estado territorial da paso a la transnacionalización del territorio y ello a una serie de desigualdades regionales. Al respecto, en un estudio reciente de la CEPAL, firmado por Mattar y Cuervo (2004), se afirma que las desigualdades territoriales y sociales mantienen una relación dialéctica, por lo que no basta con sólo propiciar la convergencia productiva. En el caso de la región de estudio, implicaría un intento por cerrar la brecha de productividad con Estados Unidos, pero también reducir la llamada heterogeneidad estructural interna y atender estas diferencias en el territorio, como podría ser el caso de la región transfronteriza.

En esta misma tónica de considerar los cambios que se suscitan en la escala territorial, la CEPAL (2010) propuso centrar los esfuerzos de cooperación regional en ocho grandes áreas con la intención de cerrar brechas entre las economías, en particular la de América

Latina: en el ámbito intrarregional (fomento del comercio dentro de la región, inversión en infraestructura, cohesión social y reducción de las asimetrías); y en el ámbito de la cooperación para enfrentar los retos de la globalización (innovación y competitividad, acercamiento conjunto de América Latina y el Pacífico, reformar el sistema financiero internacional y atender los efectos del cambio climático). Aunque esta visión está pensada para América Latina y el Caribe, la extrapolación es posible hacia el análisis de la región compartida entre México y Estados Unidos, donde el problema de las asimetrías es un problema mayor en las relaciones entre ambos países, asimetrías que se van a expresar claramente en la región transfronteriza común.

Lo anterior permite arribar al concepto de región transfronteriza (RTF). Para Perkman y Sum (2002), la RTF es concebida como una unidad territorial que comprende unidades subnacionales contiguas de dos o más Estados-nación. Por su parte, Jessop (2002) ofrece otra variante del concepto donde la RTF “se desarrolla a partir de intercambio basado en proximidades y complementariedades geográficas, económicas, políticas y de seguridad”. Por lo que la proximidad y la complementariedad van a ser dos elementos esenciales de la RTF, tal y como se habrá de destacar a lo largo del trabajo.

La emergencia de la RTF está fuertemente vinculada con el proceso de reestructuración de los Estados-nación debido a que, de algún modo, la conformación de dichas regiones significa, tal y como se conocía hasta hace muy poco, una desnacionalización del Estado territorial, lo que hace que el espacio transfronterizo se rija por una gobernanza multinivel, dada la cantidad de estratos decisivos que intervienen en esta escala espacial y por el seguimiento de políticas internacionales. Dicha gobernanza se va a expresar, como lo señalan Agrannoff (2006) y McGuire (2006), en la emergencia de asociaciones público-privadas y de amplias redes de colaboración que permiten la creación de vínculos funcionales y responsabilidades conjuntas entre los actores y las diversas escalas de intervención.

A este punto de la discusión, resulta interesante la idea de que no todas las regiones que hacen frontera logran constituirse en RTF, ello lo podemos constatar con lo sucedido entre el término de la Segunda Guerra Mundial y el término de la Guerra Fría, cuando, en particular,

los países europeos y euroasiáticos se dividieron entre países socialistas y capitalistas con muy pocos vínculos e interacciones entre sí. Al respecto, en el trabajo desarrollado por Perkman y Sum (2002) se hace referencia a los factores que influyen en la creación de una RTF, entre los que destaca la gran permeabilidad de las fronteras toda vez que son espacios donde se producen diversas transnacionales que llegan a producir diversos arreglos transnacionales, influenciados por la proximidad geográfica; también la RTF puede ser resultado del movimiento de capacidades hacia los Estados, dominando con más fuerza el poder de los intereses de uno de ellos y, como consecuencia, del impulso a transformaciones económicas en las regiones de frontera geográfica, a partir de incentivar procesos de complementariedad.

Perkman y Sum (2002), y Jessop (2004) proponen una tipología sobre las razones que dan lugar a la conformación de RTF: *a*) resultado de formas ilegales de organización económica y política, *b*) de espacios económicos vinculados con recursos naturales compartidos, *c*) impulsados por *spillovers*, *d*) creación de nuevos espacios económicos funcionales, *e*) promovidas directamente por el Estado-nación, *f*) impulsada por los cuerpos supranacionales para quebrantar la escala nacional, *g*) como reacción al desarrollo desigual, *h*) como parte de la construcción de un proyecto nacional en los territorios de estados multilaterales, *i*) como emergencia de construcción de iniciativas institucionales y/o políticas empresariales al término de la guerra fría.

Así mismo, Boisier (2003), en su conocido trabajo, discute la existencia de modelos mentales y modelos reales, como una propuesta metodológica para analizar la realidad de los espacios territoriales, y la perspectiva de la complejidad para analizar los diversos procesos sociales. Sin duda, lo anterior puede ser aplicado al análisis de las RTF.

Y en gran concordancia con él, Medina (2008) sugiere el uso de un modelo sociocultural para analizar las fronteras internacionales que se caracterizan por considerar la existencia de diversos procesos vinculados con la localización de infraestructura productiva, de espacios intermedios, de densidades y flujos, y agrega en su análisis otras dimensiones donde identifica diversos procesos que involucran recursos materiales y culturales, las riquezas del subsuelo, la distribución, los cultivos, la localización, las industrias, las aduanas y los

pasos fronterizos. Así mismo, el autor propone que la base histórica y espacial del modelo sociocultural está basada en cuatro subcampos de interacción: *a) ideacional*, corresponde al imaginario colectivo y a la imagen que hay sobre los otros, surgiendo lo que se conoce como una cultura de frontera; *b) normativo*, compuesto por sistemas de representación institucionalizada;⁴ *c) materialista*, donde los intercambios económicos están regulados por leyes de intercambio transnacional; *d) agencial*, este último corresponde a la dimensión subjetiva de la frontera, propios de la configuración del territorio.

Una vez que hemos definido las características del espacio transfronterizo y la complejidad del mismo, resulta importante referirnos a otro de los procesos que cruzan estos territorios: la interdependencia asimétrica y compleja, y su relación con los procesos de conflicto y cooperación, conceptos que nos permiten operacionalizar los procesos propios del territorio de frontera.

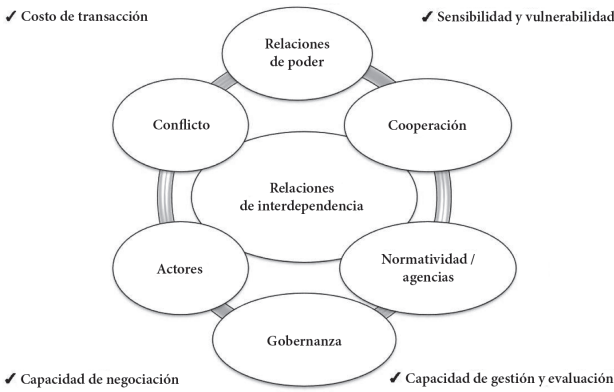
La región transfronteriza en el contexto de la interdependencia asimétrica y compleja

El concepto de interdependencia surge de una disputa entre diversas corrientes del campo de conocimiento de las relaciones internacionales. Por un lado, la corriente tradicionalista, conocida como escuela del realismo, surge después de la Segunda Guerra Mundial y se mantiene como una teoría fuertemente validada hasta la década de 1970, obedece a una nueva reconfiguración geopolítica en el mundo y plantea que se requiere del poder militar para establecer la hegemonía del mundo capitalista sobre el socialista y para crear un poder hegemónico que guíe al resto de los países, siendo la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) uno de sus principales instrumentos en esta tarea. En contraparte, durante las décadas de 1970 y 1980, emerge una nueva perspectiva teórica llamada escuela del liberalismo, la cual propone que como consecuencia de la creciente participación de las economías nacionales en un proceso global, y gracias al efecto del desarrollo tecnológico alcanzado por la humanidad y el avance de las nuevas TIC los países se volvían

⁴ Por medio de normas, leyes, mecanismos y organismos formales e informales.

altamente interdependientes entre sí, advirtiendo que el Estado-nación ya no era el principal actor en la definición del curso de los países, sino que emergían nuevos actores (empresas multinacionales, movimientos sociales transnacionales y organismos multilaterales y supranacionales) con fuerte capacidad de influir en la nueva configuración del mundo, por lo que proponían que las hegemonías no estarían ya determinadas por el poder militar, sino por el poder económico (a lo largo del apartado se aborda los elementos que son mostrados en la figura 1).

FIGURA 1. Elementos conceptuales del proceso de interdependencia



FUENTE: Elaboración propia con base en Keohane y Nye (1989).

Algunos textos importantes en el tema de la interdependencia son los de Nye y Keohane (1971); Keohane y Nye (1974, 1989 y 2000); Keohane (1988, 1989 y 1998) y Keohane y Martin (1995). Para estos autores el concepto de interdependencia sólo puede entenderse en el marco del desarrollo de la globalización económica y del fuerte crecimiento del comercio internacional (particularmente con sus procesos de deslocalización-relocalización industrial).

Para Keohane y Nye (1989) la interdependencia es un concepto que describe una situación de “mutua dependencia y de afectación de fuerzas externas” donde la cooperación es un proceso inherente a dicha dependencia y debe ser analizada a la par que el conflicto, ya que una subyace en la otra. Dichos autores señalan que las relaciones de

interdependencia se dan en diversos ámbitos. En la interdependencia económica, por medio de los flujos entre países de comercio creciente se ejemplifica las redes globales de producción (RDG)⁵ en el sector agrícola y manufacturero, desarrollo de la actividad turística y de servicios, entre otros. También se concibe que existe la interdependencia social, basada en el desarrollo de las TIC, a partir de las cuales se han expuesto las contradicciones de este mundo actual, y finalmente se configura la interdependencia ecológica como consecuencia del cambio climático y los cambios en la naturaleza que dan origen a la participación de los países en actividades compartidas para confrontar los desafíos y preservar la vida. Así mismo, después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos ha quedado claro que dicha interdependencia se da también en el ámbito de la seguridad, lo que ha llevado a que desde los países centrales se imponga al mundo una política de seguridad de fronteras sin precedente en la historia moderna.

Desde la perspectiva de la interdependencia, la cooperación surge a partir de la necesidad de resolver un conflicto o al menos prevenirlo. Es posible analizar dicho proceso de cooperación en el marco de las relaciones de interdependencia que se dan entre los actores ya mencionados. Es importante reafirmar que la existencia de relaciones asimétricas es ampliamente reconocida por esta perspectiva teórica, pero el hecho de existir mutuas situaciones de dependencia genera nuevos juegos de poder en las relaciones entre países.

Keohane y Nye (1974, 1989 y 2000) le dedican una parte muy importante de su desarrollo teórico a discutir el proceso de la cooperación, al considerar que una condición básica para que ésta fluya y pueda ser efectiva, se requiere un ambiente de respeto e intención de colaborar, pero también se reconoce que el respeto a las diferencias es un factor inherente en el proceso de cooperación; de lo contrario la relación sería de subordinación, pues se parte del hecho de que los distintos actores defienden y buscan que sus propios intereses queden

⁵ Las RGP son un concepto desarrollado por I. Wallerstein (1979) y Gereffi y Korzeniewicz (1994), y alude a la desconcentración geográfica de las actividades productivas de la empresa transnacional, pero en la que por medio del desarrollo de una sofisticada red logra mantener el control y el comando de sus operaciones productivas, pero obtiene ventajas de acceder a mano de obra de baja y alta calificación a bajo costo.

a salvo. Se sostiene que la interdependencia estimula la cooperación entre regiones y no necesariamente elimina la competencia entre las mismas. Esto se ha venido comprobando con lo que ocurre alrededor de los procesos de integración regional, donde los países deciden formar parte de un gran bloque económico pero dado que sus capacidades y competencias son diferentes, los efectos de la búsqueda de mercados y de sus estrategias competitivas son distintas.

Por lo anterior, primero se requiere identificar las fuentes y naturaleza de las instituciones que están a cargo de la cooperación como componente de la interdependencia, pues la cooperación podría ser conducida por el Estado o por otras instituciones del sector privado o social, como lo señala Jessop (2004). Es decir, según las fuentes y naturaleza de la cooperación se puede definir los alcances de este proceso y sus posibilidades para lograr metas mayores a las que se producen, por ejemplo, como consecuencia de procesos de cooperación liderados por actores del sector privado o social.

Es importante resaltar que un proceso de interdependencia creciente no va a resultar de manera necesaria en un proceso de cooperación creciente que reemplace por sí mismo al conflicto (p. ej. el comercio contra la seguridad fronteriza), como se ha mencionado, la cooperación no exime la competencia. Sin embargo, hay dos perspectivas para analizar costos y beneficios en una relación de interdependencia: ganancias conjuntas o pérdidas conjuntas, y ganancias relativas y distintas formas de distribución de las ganancias. En este escenario, resulta difícil visualizar en qué medida los beneficios de la relación pueden exceder los costos, lo cual va a depender en gran medida de la fortaleza económica de cada país y la posición de sus economías en el comercio internacional, tal y como lo señalan Axelrod y Keohane (1985).

Una característica intrínseca de los procesos de interdependencia es la diferencia en los costos de transacción,⁶ como lo han señalado Keohane y Nye (1989), y recientemente Majone (2010), resulta difícil establecer a priori si los beneficios excederán los costos: ganancias conjuntas, pérdidas conjuntas o ganancias relativas, distribución de la

⁶ El concepto refiere a costos derivados de la búsqueda de información, de los procesos de negociación, y/o de la vigilancia e intercambio de los procesos en que se basa la interdependencia.

ganancia. Por ejemplo, Majone (2010) argumenta que los costos de transacción que ha tenido México en su participación en el TLCAN han sido más altos que los que han tenido países europeos de desarrollo medio en la U. E. (España, Portugal), lo cual se debe a las asimetrías de poder entre los países participantes en este proceso de integración regional.

El asunto de los costos de transacción nos sitúa en la cuestión de las relaciones de poder que subyacen en las relaciones de interdependencia, y que se pueden observar no sólo en las relaciones de país a país, sino en las relaciones entre regiones o espacios subnacionales, debido a que la interdependencia no es simétrica y está determinada por el poder de los actores y sus instituciones.

Por lo anterior, y como lo señalan Keohane y Nye (1989), la interdependencia no siempre va a ser simétrica y las relaciones del poder⁷ pueden ser concebidas como una forma de ejercer control sobre los recursos que entran en juego en la interdependencia, o bien, como producto del efecto potencial de los resultados en dicha relación. También se asume que un actor que es menos dependiente en una relación, puede llegar a poseer “significativos recursos políticos,”⁸ ya que sus costos de transacción son menores.

Como se señaló al inicio de este trabajo, la teoría sobre interdependencia, si bien se utilizó para analizar procesos de relaciones entre países, se considera que sus preceptos tienen validez para analizar el caso de relaciones de interdependencia en un ámbito transfronterizo. Lo anterior se basa en el hecho de que se reconoce las relaciones de interdependencia en el ámbito de México y Estados Unidos, y luego la forma en que dichas relaciones se concretan en un entorno transfronterizo donde las escalas de decisión e intervención son múltiples.

De acuerdo con la teoría de interdependencia, los costos de transacción se van a expresar en los diferentes grados de sensibilidad y vulnerabilidad de los entes involucrados en la relación. El concepto de sensibilidad refiere el reflejo de efectos inmediatos a cambios externos, lo cual va a redundar en una dependencia muy alta y sensible de su

⁷ Keohane (1998) señala que el “poder es la habilidad de un actor de hacer que otros hagan lo que ellos quieren que se haga”.

⁸ Como recursos políticos se puede entender la capacidad de debatir los temas de interés de una de las partes, o movilizar apoyos para sus propósitos.

contraparte. En tanto, el concepto de vulnerabilidad de la dependencia se refiere al tamaño de los costos que traen aparejados los ajustes que se hacen en un entorno cambiante y en un período determinado, como parte de las relaciones de interdependencia. La vulnerabilidad resulta crucial para entender cuál es la estructura política que tienen las relaciones de interdependencia, esto conlleva una carga de relaciones de poder que se expresan en la interdependencia, de tal forma que las asimetrías entre los actores involucrados (ya sea de la escala internacional, nacional, bilateral o transfronteriza) en las relaciones de interdependencia, van a expresarse en el grado de sensibilidad y vulnerabilidad que se deriva de dicha relación. Todo lo anterior nos llevará a un concepto que califica el grado de interdependencia alcanzado: la interdependencia asimétrica y compleja.

El marco institucional de la cooperación y la gobernanza

Como ya se señaló, todo proceso de cooperación requiere una política sistemática de coordinación y una política institucional. Dado que la teoría se propone un espectro de acción supranacional, se argumentó que los protocolos que siguen los regímenes internacionales utilizados en el ámbito multilateral pueden ser útiles para definir reglas y normas formales y no formales, para conducir la cooperación bajo un esquema de interdependencia. Se considera que lo mismo procede para normar relaciones formales y no formales en el ámbito transfronterizo.

En desarrollos posteriores, autores como Kooiman (2004) y Aguilar (2009) han planteado la importancia de buscar integrar a la gobernanza como un instrumento importante de la gestión de la interdependencia, pues se parte del hecho de que todo proceso de cooperación está expuesto a un esquema de negociación, el cual propicia que pueda no ser armonioso, entonces los problemas que se presenten podrían dificultar el logro de los objetivos de cooperación. Esto indica la importancia de definir mecanismos de operación en forma de gobernanza.

De acuerdo con Aguilar (2009), la cooperación que produce la interdependencia está vinculada a dos elementos de la gobernanza: a) Las distintas tácticas que utilizan los actores políticos, y b) La información que cada parte posee respecto del otro. Entonces, la coope-

ración necesariamente encierra un proceso de coordinación política, y su repercusión se puede identificar a partir de medir la diferencia entre el actual resultado y el probable resultado de no haberse implementado una acción de coordinación.

Lo anterior sitúa en una nueva discusión y es la relativa a los efectos de la interdependencia en la gobernanza. De acuerdo con el poder y las capacidades institucionales y técnicas de la gobernanza se va a lograr un determinado efecto en la sensibilidad y vulnerabilidad de los países y/o regiones involucrados en estos procesos.

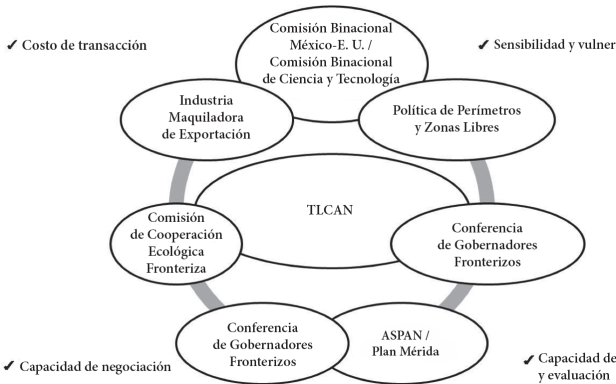
Dado que la colaboración resulta ser un valor fundamental en la creación de la RTF, vale la pena destacar el planteamiento sobre redes de colaboración de Agranoff (2006), para quien la administración pública participa en redes de colaboración vertical y horizontal. Algunas de las características de estas redes son las siguientes: *a)* son de carácter introrganizacional, en esto reside su riqueza; *b)* se basan en el desarrollo de relaciones sociales entre los diferentes actores, y *c)* dichas relaciones son de carácter recurrente y se extienden más allá de la organización, lo cual las fortalece.

A partir de la experiencia desarrollada entre 14 diferentes redes de colaboración se creó una tipología sobre las particularidades de que se compone una red: *a)* el trabajo en red permite la búsqueda de soluciones conjuntas y ello lleva a la creación de nuevo conocimiento y de un aprendizaje colectivo dentro de la red con base en conocimiento tácito y explícito (Edquist, 1997); *b)* la red no sustituye las habilidades requeridas por las diferentes agencias que intervienen; *c)* el involucramiento en las redes requiere un esfuerzo adicional de los actores para discutir y tomar acciones en forma consensada, ya que la red no es jerárquica, por lo tanto no altera el poder y peso de los actores gubernamentales, pero sí requiere de un mínimo de organización, reglas y mecanismos para su funcionamiento; *d)* las redes generan diferentes resultados, los cuales pueden ser informacionales, desarrollistas, de diseño estratégico y de acciones; *e)* el reto de la red es lidiar con el conflicto y con las relaciones de poder, además, con los costos que se expresan y producen en la red.

CONTEXTO DE LAS RELACIONES DE INTERDEPENDENCIA EN LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN EL SIGLO XX

Se aplica la tipología sobre regiones transfronterizas desarrolladas por Perkman y Sum (2002) y Jessop (2002), puede encontrarse que la conformación de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos se basa tanto en relaciones de proximidad y complementariedad como en diversas razones que explican su complejidad: relaciones históricas, gestión de recursos naturales compartidos e intervención de los Estados-nación para proteger sus fronteras: esto último dio lugar al uso de la visión dependentista para analizar muchos de los procesos históricos de la relación frontera entre México y Estados Unidos (Martínez, 2006 y Herzog, 1999). Lo anterior ha dado origen a un conjunto de políticas públicas que van a producirse desde mediados del siglo XIX y van a continuar hasta los últimos años, teniendo como propósito normar las relaciones entre México y Estados Unidos.

FIGURA 2. Esquema de gestión de la interdependencia en la región transfronteriza



FUENTE: Elaboración propia.

Así mismo, debido al proceso de reescalamiento que se ha producido en la región de estudio como resultado de su inserción en un proceso global, múltiples actores (del sector público, privado y social) y niveles

de decisión se van a hacer presentes (trinacional, binacional, transfronterizo, estatal y local). La figura 2 refiere una síntesis de aquellas políticas y normas que han influido en el desarrollo de la región fronteriza del norte de México y en la conformación de la región transfronteriza entre estos dos países, que se aludirá a lo largo de este apartado.

La conformación y poblamiento de la región fronteriza del norte de México

Durante los años veinte del siglo pasado, la existencia del régimen de perímetros libres permitió que la región fronteriza del norte de México se beneficiara con la llamada “ley seca” impuesta en todo Estados Unidos a causa de la gran crisis que vivió este país en dicho período.⁹ Las principales ciudades fronterizas del norte de México se favorecieron de manera importante de la actividad turística proveniente del centro y sur del país vecino, ya que al cruzar la frontera podían encontrar diversión y juego, actividades entonces prohibidas por dicha ley estadounidense (Barajas y Almaraz, 2011).

El desarrollo económico de la región transfronteriza muestra que hasta la década de 1960 su origen han sido las relaciones de dependencia y asimetría entre México y Estados Unidos, pero los cambios que se suscitan en el entorno internacional con la creciente globalización y movilidad del capital que ha traducido en procesos de relocalización industrial y desarrollo de redes globales de producción, han generado procesos de interdependencia, particularmente en la región fronteriza donde éstos toman lugar. Lo anterior ha generado también procesos de cooperación entre los gobiernos centrales y los gobiernos subnacionales para aprovechar la vecindad y tomar ventaja de las economías de escala y de las externalidades estáticas y dinámicas que producen dichos procesos globales.

En los 10 estados fronterizos (cuatro del lado estadounidense y seis del lado mexicano) confluyen 39 municipios, 25 condados y 42

⁹ El Régimen de Perímetros Libres y Franjas y Zonas Libres Fronterizas se crea de forma experimental en 1858, y de manera definitiva a partir de 1933 (Barajas y Almaraz, 2011).

puertos de entrada,¹⁰ lo cual constituye no sólo puntos de cruce, sino también espacios de interacción y desarrollo de relaciones de distinta índole.¹¹ Entre 1980 y 2010 la población total de los estados fronterizos en ambos países experimentó un crecimiento muy importante (cuadro 1), de tal forma que en 1980 su población alcanzaba casi los 53 millones de habitantes, mientras en 2010, la población residente en los estados fronterizos de ambos países casi se duplicó y alcanzó cerca de los 91 millones de personas; así mismo se puede apreciar que en 1980 la población fronteriza de México era de poco más de 10 millones de habitantes, mientras que en 2010 la población casi alcanzaba los 20 millones; en tanto, en 1980 los estados fronterizos del sur de Estados Unidos contaban con una población de 42 millones y en 2010 eran ya casi 71 millones de habitantes.

CUADRO 1. Tasa de crecimiento de la población en regiones fronterizas de México y Estados Unidos (1995-2010)

Año	Población fronteriza E. U.	Tasa de crecimiento (%)	Población fronteriza México	Tasa de crecimiento (%)	Población fronteriza México-E. U.	Tasa de crecimiento (%)
1980	42 053 284	---	10 691 887	---	52 745 171	---
1990	51 926 828	2.13	13 246 991	2.17	65 173 819	2.14
1995	56 162 556	1.58	15 242 430	2.85	71 404 986	1.84
2000	61 939 629	1.98	16 642 676	1.77	78 582 305	1.93
2005	66 859 791	1.54	18 199 504	1.8	85 059 295	1.6
2010	70 850 713	1.17	19 894 418	1.8	90 745 131	1.3

FUENTE: Elaboración propia con base en Inegi (2010) y U.S. Census Bureau (2010).

Así mismo, después de la firma del TLCAN (1995 y 2000) se dio una caída significativa del crecimiento poblacional en la región de estudio, en particular en los estados fronterizos del norte de México, con lo cual se mostró una mayor estabilidad en el ritmo de crecimiento en los dos

¹⁰ El U. S. Customs and Border Protection (2011).

¹¹ En el Acuerdo de La Paz de 1983 se definió que la zona fronteriza será considerada a través de 100 km (62.5 millas) de franja fronteriza de cada lado del límite internacional de México y Estados Unidos, contabilizándose 48 condados en Estados Unidos y 80 municipios en México. Sin embargo, este espacio posteriormente se recorrió en el lado mexicano hasta 300 kilómetros (Biblioteca Virtual en Salud Fronteriza, 2011).

países entre 2000 y 2010. Lo anterior permite visualizar el impresionante tamaño de la región de frontera internacional que desde mediados de la década de 1980 se ha ido transformando en una región de tipo transfronteriza, caracterizada por múltiples intercambios, no sólo en lo económico, sino también en lo social, ambiental y cultural. En lo económico, la población fronteriza de ambos lados de la frontera significa recursos humanos con formación profesional, pero también un mercado potencial para el intercambio comercial, industrial y turístico, entre otros.

El papel del comercio exterior entre México y Estados Unidos y de la inversión extranjera directa (IED) en la construcción de un proceso de interdependencia asimétrica y compleja

En 1993 México firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con ello se fortalece un proceso de integración ya en marcha, altamente representado hasta ese momento en la frontera norte, asiento de importantes segmentos de redes globales de producción (RGP) con una inversión dominante del capital estadounidense. El TLCAN entra en marcha en 1994, es un acuerdo básicamente comercial, toda vez que no contempla el libre flujo de personas en el territorio.

Aun cuando los procesos industriales que se desarrollan a través de lo que hasta 2006 fue la Industria Maquiladora de Exportación (IME), también se localizan en otros lugares del país, es destacable que 76 por ciento de todos los empleos de dicha industria en México se siguen ubicando en los estados fronterizos mexicanos. La región transfronteriza ofrece condiciones de cercanía geográfica con los principales mercados a los que se destinan la mayor parte de los productos que ahí se procesan, facilitándose el proceso de control especialmente para las pequeñas y medianas empresas internacionales o de origen norteamericano. Es decir, el territorio genera la interdependencia.

Resulta interesante que aunque México haya decidido iniciar una diversificación de su comercio exterior con objeto de disminuir su asimetría con Estados Unidos, ésta todavía siga siendo importante. De tal forma que en el año 2000 México destinó al mercado estadounidense 88.73 por ciento de sus exportaciones y en 2010 solamente 73.10; de la misma manera, en el año 2000, obtuvo 73.10 por ciento de sus importaciones del

mercado estadounidense, mientras que en 2010, este porcentaje cayó a 49.69, lo cual es significativo en ambos casos, a la vez que pequeña evidencia de los cambios estructurales del comercio exterior del país. Como se ha mencionado, la recesión económica en Estados Unidos se presenta con mayor claridad en 2008, sin embargo las exportaciones de México hacia Estados Unidos prácticamente se mantienen igual entre 2006 y 2008, mientras las importaciones desde ese país sí presentaron incrementos sensibles, lo que hizo que a pesar de la recesión económica, la balanza comercial de México con Estados Unidos fuese altamente deficitaria (cuadro 2). Lo anterior muestra la dependencia mutua a la que han llegado ambos países y que es la base de una relación de interdependencia. Así mismo, México manifiesta su alto grado de sensibilidad frente a su mayor socio comercial, cuando en 2009 las exportaciones y las importaciones mexicanas caen estrepitosamente como efecto de la recesión económica en el país vecino.

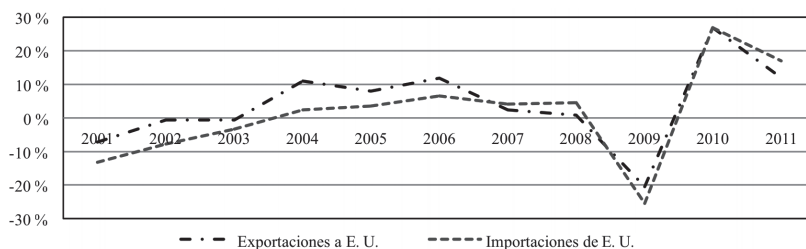
CUADRO 2. Exportaciones e importaciones totales petroleras y no petroleras (2000-2011, en miles de dólares de 2010)

<i>Período</i>	<i>Total de Exportaciones</i>	<i>Exportaciones a E. U.</i>	<i>Total de Importaciones</i>	<i>Importaciones de E. U.</i>
2000	17 701 912	15 707 013	18 590 316	13 590 135
2001	16 456 142	14 568 281	17 452 830	11 790 944
2002	16 428 869	14 475 481	17 207 529	10 870 225
2003	16 430 825	14 389 211	17 007 159	10 506 770
2004	18 260 466	15 980 166	19 116 295	10 764 697
2005	20 131 059	17 249 047	20 843 954	11 139 665
2006	22 751 899	19 281 125	23 310 235	11 862 845
2007	24 060 340	19 746 780	24 951 843	12 343 026
2008	24 835 206	19 906 410	26 306 573	12 900 365
2009	19 645 000	15 830 457	20 045 370	9 615 709
2010	25 113 026	20 082 504	25 366 170	12 200 674
2011	28 617 965	22 479 162	28 738 198	14 281 830

FUENTE: Inegi, BIE (2010).

Las tasas de crecimiento tanto de exportaciones e importaciones entre México y Estados Unidos por el período de 2000 a 2011 (gráfica 1) evidencian el alto grado de interdependencia asimétrica entre ambos países, misma que se va a expresar de manera particular en la región transfronteriza de México y Estados Unidos.

GRÁFICA 1. Exportaciones e importaciones, tasas de crecimiento



FUENTE: Inegi, BIE (2010).

A pesar de la crisis, el intercambio comercial entre México y Estados Unidos ha seguido siendo relevante en el ámbito transfronterizo. En 2008, los cuatro estados fronterizos de Estados Unidos fueron responsables de 58.8 por ciento (88 854 millones de dólares) de las exportaciones de Estados Unidos a México y el estado de Texas llegó a contribuir con 41 por ciento del total de las exportaciones, seguido por California con 13.5, y Arizona con 3.9 por ciento (de la Parra, 2009). Estos datos dan cuenta de la intensa relación económica, que muestra el sentido del concepto de interdependencia entre ambos países, pero en particular muestra el alto grado de interdependencia a nivel de las regiones fronterizas entre México y Estados Unidos.

Las relaciones de interdependencia en el ámbito transfronterizo se pueden observar en la estructura interna de las exportaciones estadounidenses de cada estado fronterizo, donde México ocupa el primer lugar entre los países a los cuales exportan sus productos, se destaca el caso de Texas, estado en donde 34.82 por ciento de sus exportaciones las hace a México, seguido por Arizona, quien envía 33.56 por ciento de sus exportaciones a México, y aunque con menor participación, California y Nuevo México (cuadro 3). Por otra parte, del total de las exportaciones que México hizo hacia Estados Unidos, 44.1 por ciento estuvieron destinadas a Texas, estado que podríamos definir como su principal socio comercial; en segundo lugar se encuentra California con 13, en tercero Michigan con 4.5, Arizona con tres y finalmente Nuevo México con 0.2 por ciento. Es importante remarcar que detrás de estos procesos comerciales se dan intensas relaciones económicas

en el ámbito transfronterizo, que es un actor clave de la relación de interdependencia entre México y Estados Unidos.

CUADRO 3 Participación de las exportaciones de los estados de la frontera sur de Estados Unidos, 2011

<i>Arizona</i>		<i>California</i>		<i>Nuevo México</i>		<i>Texas</i>	
<i>Destino</i>	<i>(%)</i>	<i>Destino</i>	<i>(%)</i>	<i>Destino</i>	<i>(%)</i>	<i>Destino</i>	
Mundo	100	Mundo	100	Mundo	100	Mundo	100
México	3 356	México	1 622	México	2 220	México	3 482
Canadá	12	Canadá	1 085	Israel	2 115	Canadá	881
China	564	China	892	Canadá	1 684	China	436
Japón	470	Japón	823	China	429	Brasil	401
Reino Unido	446	Corea del Sur	530	Otros	3 552	Holanda	350
Alemania	433	Hong Kong	482	S/D	S/D	Corea del Sur	296
Otros	3 531	Otros	4 567	S/D	S/D	Otros	4 154

FUENTE: International Trade Administration, Department of Commerce, U.S.

Cabe resaltar que Michigan no comparte frontera geográfica con México, sin embargo, tiene una relación comercial relevante dada la importancia en México del sector automotriz y de autopartes.

Un indicador económico relevante de la relación de interdependencia asimétrica entre México y Estados Unidos, el cual se expresa con claridad en la región transfronteriza, es el peso de la IED de origen estadounidense en la región fronteriza. Desde una visión de interdependencia, la ventaja competitiva del territorio fronterizo de Estados Unidos está de algún modo vinculada con la ventaja competitiva del territorio fronterizo de México. En ambos lados dicha inversión se localiza de manera marcada en el sector industrial por medio de su participación en las señaladas redes globales de producción.

De acuerdo con datos de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía en México, entre los años 1998 y 2000, la IED de Estados Unidos a México alcanzó los 218 658 millones de dólares y representó 54.5 por ciento del total de la IED en México. Entre 2000 y 2011, la región fronteriza de México recibió un promedio anual de 25 559.47 millones de dólares, siendo su punto más alto 2001 con un poco más de 37 mil millones de dólares y 2007 con 33 mil millones de dólares; en tanto, los años de menor recepción de IED fueron el 2000, con 23 mil millones de dólares, y 2009 con 16 mil millones (cuadro 4). Resulta significativo que la mitad de la IED en México provenga del capital estadounidense, y que de ello una cuarta

parte se concentre en los estados fronterizos del norte de México, lo que convierte al espacio transfronterizo en un espacio de fuertes relaciones de interdependencia económica entre ambos países.

CUADRO 4. IED en estados de la frontera norte
(millones de dólares a precios constantes de 2010)

Año	México	Región fronteriza	Baja California	Chihuahua	Coahuila de Zaragoza	Nuevo León	Sonora	Tamaulipas
2000	23 157.74	7 267.16	1 258.56	1 390.16	397.52	3 054.82	532.15	642.95
2001	37 137.72	5 549.67	1 089.82	952.23	235.28	2 599.75	224.24	448.36
2002	29 297.03	5 532.08	1 197.59	776.4	250.17	2 688.1	239.07	380.76
2003	22 203	4 865.15	930.55	1 324.67	199.86	1 859.31	147.91	402.84
2004	28 930.52	4 505.57	1 160.83	789.57	210.35	1 709.38	359.86	275.61
2005	27 483.83	9 291.76	1 264.2	1 319.48	174.1	5 787.86	300.96	445.15
2006	21 855.4	6 176.71	1 044.01	1 633.97	373.08	2 183.51	366.63	575.52
2007	33 253.95	7 719.69	922.05	1 814.91	125.04	3 871.31	490.15	496.23
2008	27 505.02	7 822.74	1 495.31	1 513.4	1 164.6	1 962.4	1 310.21	376.82
2009	16 378.38	3 773.2	599.38	1 141.07	131.88	1 436.15	272.39	192.34
2010	20 402.83	8 097.18	871.09	1 544.89	92.49	5 257.37	122.77	208.57
2011	19 108.22	2 846.85	589.25	869.11	38.76	909.19	142.87	297.68

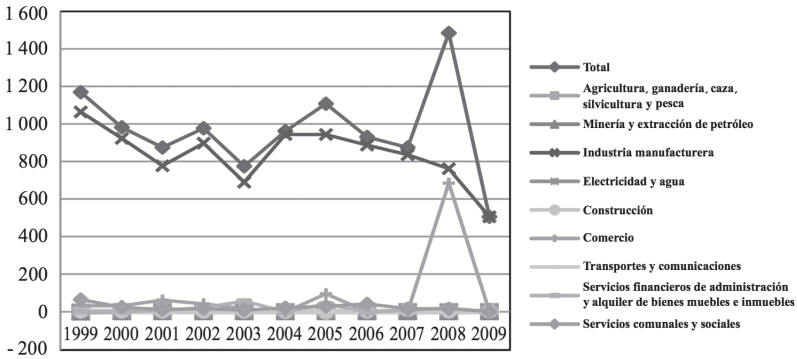
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera (2012).

En este mismo período, los estados fronterizos recibieron por concepto de IED la cantidad de 53 134 millones de dólares, es decir, el equivalente a 24.3 por ciento del total de la IED proveniente de Estados Unidos, lo cual indica la importancia de la relación; dicha inversión cae entre 2007 y 2008 para repuntar en 2010 y caer nuevamente en 2011. Una parte sustancial de esta inversión se realiza en el sector industrial (gráfica 2), como ya se dijo para participar principalmente entre 1965 y 2006 como parte de la IME y posteriormente bajo la figura de IMEX, en todos los casos a partir de redes globales de producción que tiene en el espacio transfronterizo su espacio de realización; ocupa todo el territorio transfronterizo para desarrollar, por ejemplo, actividades de tipo productivo en el lado mexicano, y de provisión, distribución y logística del lado estadounidense, compartiendo recientemente el espacio de la investigación y el desarrollo por un asunto de costos y desarrollo de capacidades.

De acuerdo con la inversión por estados, Nuevo León, Chihuahua y Baja California son los que reciben mayor flujo en términos absolutos, aunque en 2008, 2009 y 2011 esta dinámica disminuye en relación con la

recesión económica mundial que inició en Estados Unidos, lo que afectó considerablemente los flujos de IED en estos estados, como consecuencia también de las asimetrías en la región transfronteriza.

GRÁFICA 2. IED según sector económico 1999-2009
(millones de dólares)

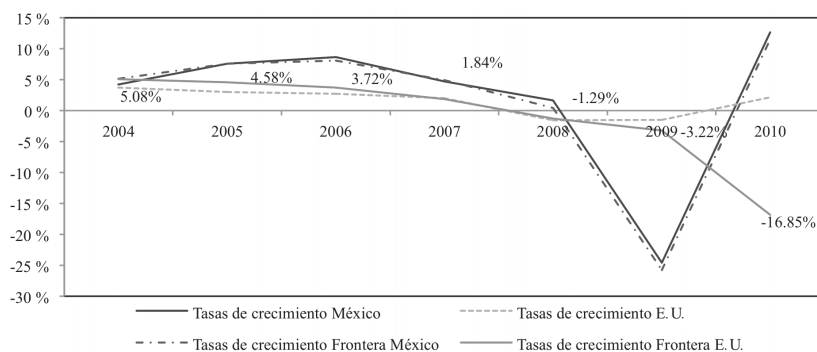


FUENTE: Elaboración propia con base en Inegi (2010), Banco de Información Económica, y Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Como se ha señalado de manera reiterada, una parte importante de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos se expresa en el peso que tienen los estados fronterizos en la producción del producto interno bruto (PIB) nacional. De tal forma que en el año 2006 el PIB de los estados fronterizos en México fue equivalente a 25 por ciento de su PIB total, mientras que en 2010 esta contribución cayó a 22.66 por ciento. En el caso de los estados fronterizos de Estados Unidos, dicha participación fue de casi 24 por ciento en 2010. Así mismo, entre 2004 y 2008, México y los estados fronterizos del norte de México experimentaron un mayor crecimiento de su PIB, crecimiento que vuelven a recuperar en 2010. Es relevante que en estos mismos años, es mayor el crecimiento de este indicador en la frontera que a nivel país, lo cual habla del dinamismo de la región, de su importancia en el comercio con Estados Unidos y su mayor grado de relaciones de interdependencia que en el ámbito nacional. Entre 2005 y 2006 los estados fronterizos de México tuvieron altas tasas de crecimiento de su PIB, pero su mayor tasa la alcanzan en 2008 con 8.06 por ciento, mien-

tras que para ese mismo año los estados fronterizos del sur de Estados Unidos tuvieron un modesto crecimiento de 3.72 por ciento. En cierto modo, si se analiza de manera separada la región fronteriza del sur de Estados Unidos y del norte de México, podemos encontrar relaciones de asimetría con sus respectivos países (Anderson y Gerber, 2008). Lo que sucedió en 2009 es de destacarse y muestra la gran vulnerabilidad de México frente a su relación de interdependencia con Estados Unidos, toda vez que en la economía estadounidense la recesión económica se instala plenamente, México sufre una fuerte devaluación de su moneda, lo cual le va a representar una tasa de crecimiento de -24.62 por ciento, y a nivel fronterizo de -25.77 por ciento; en tanto, y a pesar de su recesión, Estados Unidos y los estados fronterizos mexicanos experimentan tasas de crecimiento negativas, aunque no tan pronunciadas, de tal forma que Estados Unidos tiene un decremento de 1.47 por ciento y sus estados fronterizos de 3.22 (gráfica 3).

GRÁFICA 3. Tasas de crecimiento PIB México-Estados Unidos y fronteras México y Estados Unido



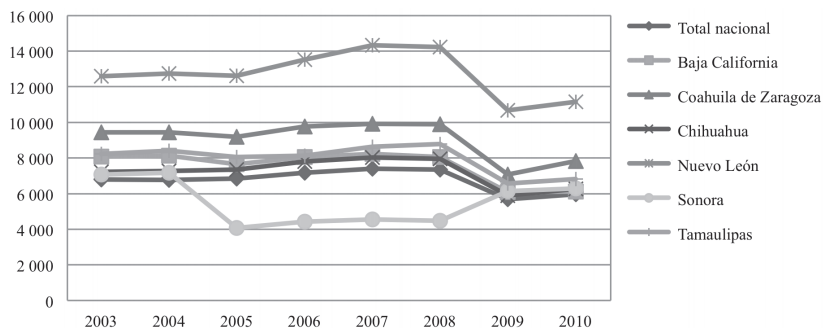
FUENTE: Inegi, BIE (2010); y U.S. Census Bureau (2010).

El patrón de crecimiento-decrecimiento del PIB en México, sin duda sigue el patrón de crecimiento del PIB de Estados Unidos, de tal forma que frente a la recesión económica de dicho país, el efecto para México y su frontera es devastador, lo cual muestra la asimetría y vulnerabilidad de nuestro país y su región fronteriza frente a eventos externos. Sin embargo, ello no elimina el importante grado

de relaciones de interdependencia entre ambos países, que insistimos ya no pueden entenderse sólo desde la perspectiva de la dependencia.

Así mismo, resulta importante analizar el peso que por orden de importancia tienen cada uno de los estados fronterizos en el conjunto, encontrándose que la mayor contribución al PIB fronterizo en México la aportan los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila, Baja California y Sonora; en los estados fronterizos de Estados Unidos, la mayor contribución al PIB fronterizo la hacen California, Texas, Arizona y Nuevo México.

GRÁFICA 4. Producto interno bruto per cápita según estados de la frontera norte, 2003-2010 (2003=100)



FUENTE: Inegi, BIE (2010); *Censo general de población y vivienda* (2000 y 2010); *Conteo de población y vivienda* (2005).

Llama la atención que los estados fronterizos del norte de México hayan experimentado entre 2004 y 2006 mayores tasas de crecimiento del PIB (5.18 y 8.06 %, respectivamente), a pesar de que su economía es menor a la de los estados fronterizos del sur de Estados Unidos, los cuales tuvieron durante el período de referencia tasas de crecimiento decrecientes (5.08 y 3.72 %) (gráfica 4). Sin duda, 2008 y 2009 fueron años difíciles para la economía fronteriza del norte de México, ya que su PIB fue de apenas 0.41 y -25.77 por ciento, aunque presentó una recuperación importante en 2010. En el caso de la economía fronteriza del sur de Estados Unidos, los efectos en ese mismo período fueron más dramáticos y se extendieron a 2010, cuando dichas economías

tuvieron un desplome de 16.85 por ciento de su PIB. Una de las razones que explicaría los efectos diferenciados en el período analizado entre 2004 y 2010 es que la región fronteriza del norte de México en los últimos años ha recibido IED de otros países, principalmente del sudeste asiático.

Probablemente una de las bases que dan lugar a una complementariedad en el territorio como lo expresara Jessop (2004), son las diferencias en el ingreso per cápita en la región transfronteriza. Bajo estas asimetrías, procesos como el de redes globales de producción tienen el espacio idóneo para mejorar su competitividad en el mercado global. Un comparativo de PIB per cápita por pares de ciudades fronterizas permite apreciar dichas diferencias. Tijuana-San Diego es quizá el ejemplo más claro de asimetría en términos de dicha medición; 7 794 contra 45 706 dólares, respectivamente, como PIB per cápita; mientras que Nuevo Laredo-Laredo presentan diferencias de 8 532 contra 12 269 dólares, como PIB per cápita. Estos números son resultado de la propia dinámica de los pares de ciudades fronterizas y su grado de complementariedad. San Diego experimentó una interesante reconversión industrial al aprovechar su anterior capacidad instalada en la industria armamentista, para apuntalarse en la industria de telecomunicaciones e investigaciones médicas y convertirse en una zona de altos ingresos que tenía su complemento en la ciudad de Tijuana, fuertemente vinculada a redes globales de producción en la rama de los electrónicos y productos médicos, pero específicamente en los últimos estadios de producción de bajo valor agregado y con muy poco desarrollo de investigación en la materia. Desde una visión de interdependencia, la cooperación en el ámbito del desarrollo de capacidades de producción e investigación puede ser un elemento importante para reducir las asimetrías y abonar con ello a la construcción de la región transfronteriza.

*La política de industrialización fronteriza
y su participación en las RGP*

Algunos elementos que contribuyeron con el crecimiento de la interdependencia económica a nivel fronterizo y transfronterizo fueron los

programas de corte federal, diseñados desde principios de la década de 1960 y hasta mediados de la década de 1980.¹² Estos programas planteaban como eje del desarrollo económico de la región fronteriza del norte de México, aprovechando la cercanía geográfica con importantes centros poblacionales, industriales y comerciales en el sur de Estados Unidos, el fomento a una creciente integración económica y el impulso de la IME como estímulo al proceso de industrialización fronterizo y con base en su participación en redes globales de producción. La mayoría de las veces los programas consideraban como ejes rectores de las economías fronterizas el régimen de Franjas y Zonas Libres por un lado, y por otro el régimen de la IME que en esencia significan la continuidad de un modelo de crecimiento con base en la interdependencia económica, aunque asimétrica y compleja, debido que estas políticas económicas dieron poco margen para la instrumentación de una verdadera política de desarrollo industrial.

El programa de la IME toma como modelo al sudeste asiático y la frontera se convierte en asiento de amplios procesos de producción compartida que estaría representando una participación importante en redes globales de producción a través del involucramiento del espacio fronterizo compartido ya que en términos generales, las actividades de ensamble y manufactura simple e intermedia se localizan del lado mexicano, mientras que del lado estadounidense se concentran las actividades de manufactura más compleja, procesos de investigación y desarrollo, distribución de productos y acopio de insumos para las plantas industriales localizadas en el norte de México. Cabe señalar que la implementación del programa de la IME significó que ambos países modificaran y adecuaron un apartado de sus leyes aduaneras¹³ (Barajas, 1986; Barajas y Almaraz, 2011).

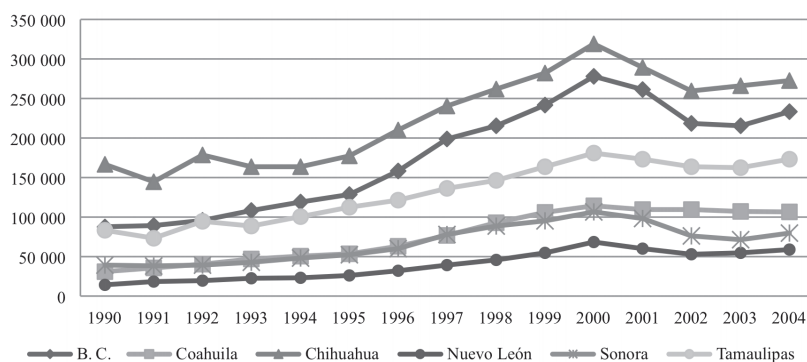
En relación con la ocupación de personal en el sector manufacturero en los estados fronterizos del norte de México entre 1993 y 2008, este fue relevante (gráfica 5) y cabe señalar que la mayor parte de esta manufactura estuvo representada por la IME, tal y como se aprecia en todos

¹² Los programas más importantes fueron el Programa Nacional Fronterizo (1960), el Programa de Industrialización Fronteriza (1965) y sus Comités de Promoción Económica (1973-1983), el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1977) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984).

¹³ Art. 321 de la *Ley aduanera* de México y artículos 807 y 808 del código aduanero de Estados Unidos.

los estados fronterizos, los cuales entre 1990 y 2000 experimentaron un considerable crecimiento del empleo. Sin embargo, a partir del año 2000 devino una desaceleración en el crecimiento del empleo en el sector maquilador de exportación, especialmente para los estados de Chihuahua y Baja California, en tanto que Tamaulipas, Coahuila, Sonora y Nuevo León crecieron a un ritmo menor. En el caso de Coahuila y Sonora su caída en el empleo no fue tan pronunciada debido al nuevo impulso que tomó la industria automotriz en estos estados, quienes han expandido su participación en la red global del automóvil y han incursionado en nuevos segmentos productivos, lo que se va a traducir no sólo en un crecimiento cuantitativo sino también cualitativo del sector.

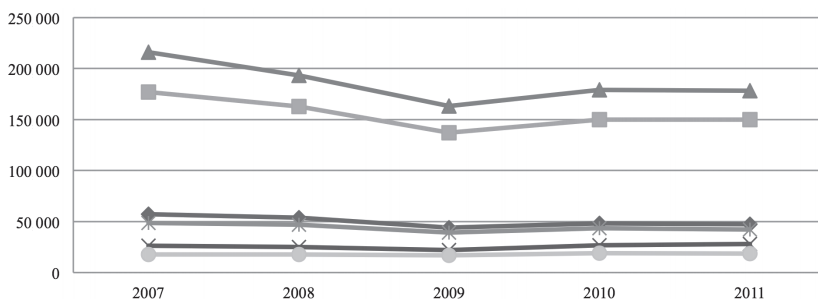
GRÁFICA 5. Industria maquiladora de exportación. Personal ocupado remunerado por estados fronterizos



FUENTE: Inegi, BIE (2010).

Así, a nivel de municipios fronterizos (gráfica 6) tenemos que entre 2007 y 2009, Tijuana y Ciudad Juárez experimentaron las mayores caídas de empleo, siendo menos pronunciada esta caída para el resto de los municipios fronterizos analizados, Nogales, Mexicali, Nuevo Laredo y Matamoros; de igual manera, la recuperación en la creación de empleo por la industria manufacturera es más rápida y amplia en Tijuana y Ciudad Juárez que en el resto de los municipios fronterizos ya señalados. Como se apreció en gráficas antes presentadas, las ciudades fronterizas siguen el mismo patrón de comportamiento de la economía mexicana y también de la estadounidense.

GRÁFICA 6. Personal ocupado en la manufactura y servicios de exportación en ciudades fronterizas (2007-2011)



FUENTE: Inegi, BIE (2010); IMEX.

Por otro lado, a pesar de la pérdida de empleo que experimentó la región fronteriza en los últimos años a consecuencia de la recesión económica en Estados Unidos y la salida de capital estadounidense hacia otros países, principalmente China, entre 2005 y 2011 algunos estados fronterizos como Baja California, Chihuahua y Sonora experimentaron tasas de desempleo menores a la media nacional, a excepción del año de 2009 fatídico, cuando en estos estados fronterizos se alcanzó una tasa de desempleo de 6.35, 8.34 y 5.92 por ciento, respectivamente, mientras la tasa de desempleo de 2009 a nivel nacional fue de 5.47 por ciento (Inegi, 2010; ENOE, 2010). Estados como Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas superaron en promedio las tasas de desempleo nacional, alcanzando en 2009 una tasa de 8.35 por ciento en Coahuila, 7.27 en Nuevo León y 6.27 por ciento en Tamaulipas. Aquí estamos frente a una situación dicotómica: por un lado la región transfronteriza presenta un alto grado de sensibilidad frente a los eventos externos, como la propia recesión estadounidense, pero también muestra su capacidad de generar recursos intangibles (conocimiento del modelo de redes globales y sus necesidades de operación) que hacen que la interdependencia (aún asimétrica) sea en ambos sentidos. Y esto se pudo comprobar con los efectos de la crisis de 2008 que afectó el sector industrial transfronterizo, ya que no lo arrasó ni eliminó, y las capacidades desarrolladas por los actores del sector permitieron que en gran medida las relaciones de interdependencia se hicieran presentes.

*Interdependencia y costos de transacción.
Flujos de personas y vehículos*

En el ámbito de las relaciones de interdependencia económica y social se encuentra los datos duros del intenso flujo de personas y vehículos que utilizan este espacio como una fuente de fuerte interacción no sólo económica, sino también social y de esparcimiento, pues toma ventaja de la cercanía geográfica.

De acuerdo con un estudio sobre flujos de excursionistas y turistas fronterizos, Bringas (2008) señala que en 2004, 77 millones de visitantes llegaron a ciudades fronterizas mexicanas (89 % considerados como excursionistas y 11 % turistas). Así mismo y como muestra de este intenso uso del espacio transfronterizo, se encontró que 74 por ciento de los visitantes provenían de áreas contiguas al sitio de cruce, 22 por ciento de visitantes provenían del estado contiguo al sitio de cruce y cuatro por ciento de otros estados. Lo anterior muestra la importancia del turismo estadounidense para la región fronteriza mexicana y para la actividad económica en general de la región transfronteriza. Respecto de la importancia del gasto por interacciones sociales y económicas fronterizas, en el mismo estudio de Bringas (2008) se reporta que entre 2001 y 2007 hubo un gasto efectuado por residentes extranjeros en ciudades fronterizas del norte de México de 2 393 millones de dólares; así mismo, el gasto efectuado por residentes mexicanos en ciudades fronterizas del sur de Estados Unidos fue de 3 688 millones de dólares. Lo anterior es particularmente significativo para mostrar las relaciones de interdependencia en un ámbito más socioeconómico del espacio transfronterizo entre México y Estados Unidos.

Así mismo, la globalización y la integración regional han venido a transformar los roles de las instituciones de planeación, de los planeadores y de las comunidades en las zonas fronterizas. La población que reside en Estados Unidos acude a distintas ciudades de la frontera mexicana en busca de servicios de salud de menor costo y en la actualidad inclusive este proceso se facilita al permitir que muchas de las compañías aseguradoras estadounidenses acepten cubrir los costos de servicios médicos de Tijuana. En los últimos años ha venido creciendo el turismo de hispanos que viven en San Diego y consumen servicios

médicos privados en Tijuana. De acuerdo con Vargas (2002), en 2001 siete por ciento de los visitantes que recibió Tijuana (1.5 de los 26.3 millones), acudieron por servicios de salud en la frontera, principalmente en Tijuana. En tanto que, del turismo de hispanos en 2003, se derivó una derrama de 208 millones de dólares, de los cuales ocho por ciento se gastó en servicios médicos privados.

Sin duda, los costos de transacción derivados del proceso de integración entre México y Estados Unidos han sido significativos para la región fronteriza del norte de México, toda vez que la región fronteriza del sur de Estados Unidos cuenta con mayores capacidades técnicas (conocimiento, personal calificado, centros de investigación), infraestructura (urbana e industrial) e información disponible que le permite beneficiarse en mayor grado de la relación de interdependencia.

Es importante mencionar que como producto del esfuerzo de los grupos ambientalistas y también de los gobiernos locales asociados en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), en 1995 se logra crear de manera simultánea el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan, o por sus siglas en inglés, Nadbank) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef). La primera fue concebida como una fuente de financiamiento para buscar disminuir los rezagos en infraestructura en las regiones fronterizas de ambos lados y en el caso de la Cocef, se planteó que este organismo fungiera como un árbitro para dirimir los problemas y realizar acciones conjuntas en la cuestión ambiental de la región fronteriza entre México y Estados Unidos. El reporte de Ganster del Buen vecino (2010) da cuenta del alto grado de interdependencia ecológica y ambiental que existe en el espacio transfronterizo.

Es a partir de la firma del TLCAN en 1994 y hasta 2011 cuando la región experimenta un intenso flujo de mercancías y personas, mismo que se mide en términos de cruces fronterizos entre México y Estados Unidos. Resulta interesante observar que entre 1995 y 2002, es decir, hasta poco después de los ataques terroristas en E. U., el flujo de personas fue creciente, de tal forma que en 1995 cruzaron casi 204 millones de personas y en 2001, 264 millones. Entre 2003 y 2011 este flujo cayó significativamente, ya que en 2003 se registró un cruce de 250 millones de personas y en 2011 fue de tan sólo 159 millones (cuadro 5). En gran

medida este cambio tuvo su origen en la implementación de la política unilateral de seguridad impuesta por Estados Unidos, lo cual vino a reforzar la vigilancia en la seguridad de los cruces, al implementar esquemas de revisión mucho más minuciosos. Aquí nos encontramos frente a una expresión de alta vulnerabilidad de la región fronteriza del norte de México frente a una política unilateral de Estados Unidos, que en particular violenta las relaciones de interdependencia en el espacio transfronterizo, más allá de las relaciones económicas, pero sobre todo las sociales, que no son menos importantes en la región de estudio. Parece que los gobiernos centrales no alcanzan a comprender que las dificultades en el cruce trastocan las diversas dinámicas de esta región transfronteriza, debido a que dichos cruces responden a intercambios comerciales y empresariales, a la prestación de servicios, o bien por relaciones familiares y culturales como lo expresara Eusebio Medina (2008).

El cruce de vehículos (particulares, de camiones, autobuses y trenes) es también significativo. Sin embargo, por su importancia en este análisis nos centramos en los dos primeros. En el caso del cruce de vehículos particulares, se trata de otro indicador del flujo de personas, mismas que pueden tener distintos propósitos de cruce: establecer relaciones familiares, artísticas, culturales, empresariales, de estudio y de empleo transfronterizo. Resulta interesante que al observar el cuadro 5, pueda percatarse que el cruce de vehículos particulares en 2011 regresó al punto de 1993, cuando se registró la cantidad de casi 62 millones de vehículos en cruce, produciéndose una desaceleración a partir, aproximadamente de 2001, por las razones antes indicadas.

En cuanto al cruce de camiones de carga (cuadro 5) la situación es diferente, toda vez que pese a la política de endurecimiento en la inspección de los puertos fronterizos, no disminuyeron los cruces de camiones durante el período de 1995 a 2011, excepto en 2001 por las razones ya expresadas, y en 2009 que se reconoce claramente como un año de recesión de la economía estadounidense. Sin embargo, debe quedar asentado que después de 2001 este movimiento de camiones creció a una tasa menor. En 1995, por las diversas garitas de Estados Unidos cruzaron 2.9 millones de vehículos de carga, mientras que en el 2000 esta cantidad aumentó a 4.4 y en 2011 a 4.9 millones. Esta situación también se

refleja en el comportamiento de sus tasas de crecimiento, ya que en años como 1996 y 1997 el crecimiento en el cruce de vehículos de carga fue superior a 13 por ciento. Se entiende que lo anterior estuvo fuertemente vinculado a la firma del TLCAN en 1994. Sin embargo, después de 2001 las tasas de crecimiento de este indicador se reducen a un dígito, y en algunos casos presenta crecimientos negativos como en 2009. Es importante resaltar cómo estas medidas unilaterales vinculadas a la seguridad se contraponen con una visión de desarrollo a la cual debería aspirar un espacio privilegiado como es esta configuración transfronteriza entre México y Estados Unidos.

CUADRO 5. Cruce de personas, vehículos, camiones, autobuses y trenes hacia Estados Unidos, 1995-2011, millones de unidades y tasa de crecimiento anual

Año	Personas	Tasa de crecimiento (%)	Vehículos personales	Tasa de crecimiento (%)	Camiones	Tasa de crecimiento (%)	Autobuses y trenes	Tasa de crecimiento (%)
1995	203.57	0	61.79	0	2.9	0	0.12	0
1996	207.59	1.97	62.43	1.04	3.3	13.75	0.13	8.06
1997	261.05	25.75	80.05	28.23	3.7	13.39	0.23	83.77
1998	274.13	5.01	83.85	4.75	3.9	6.96	0.27	15.25
1999	293.11	6.93	89.47	6.7	4.4	10.44	0.29	9.22
2000	290.37	-0.94	92.29	3.15	4.5	3.83	0.28	-5.42
2001	263.99	-9.08	89.53	-2.99	4.3	-4.87	0.30	6.42
2002	253.24	-4.07	89.85	0.36	4.4	2.83	0.32	7.22
2003	250.05	-1.26	88.07	-1.98	4.2	-4.26	0.33	3.07
2004	246.59	-1.38	91.13	3.48	4.5	6.27	0.28	-15.29
2005	239.16	-3.01	91.56	0.46	4.7	3.82	0.27	-3.98
2006	232.8	-2.66	88.30	-3.56	4.8	1.79	0.27	2.7
2007	221.67	-4.78	81.79	-7.37	4.9	2.58	0.28	1.02
2008	210.43	-5.07	78.86	-3.58	4.9	-0.33	0.28	0.31
2009	188.38	-10.48	70.3	-10.84	4.3	-11.81	0.24	-14.73
2010	170.74	-9.37	64.04	-8.9	4.7	10.52	0.23	-4.03
2011	158.61	-7.11	61.18	-4.47	4.9	2.64	0.22	-4.3

FUENTE: Elaboración propia con base en U.S. Census Bureau, Transportation Statistics, 2010.

Como se ha documentado en el trabajo de Del Castillo *et al.* (2007), los tiempos de espera en el cruce fronterizo han afectado de manera importante el intercambio familiar, comercial, de negocios y turístico que se suscita en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos, lo que ha debilitado el proceso de integración que se supone vendría con la firma del TLCAN. En el estudio referido se documentan los tiempos

de espera en el cruce fronterizo para los distintos puertos fronterizos, como Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo. A excepción de Nogales, en las otras ciudades, más de 70 por ciento de los cruces deben esperar en promedio entre 60 y 150 minutos, lo que representa altos costos de operación y afecta de manera importante al sector industrial, el cual al formar parte de las redes globales de producción opera bajo el esquema organizacional de “justo a tiempo”.

Así mismo, se debe mencionar que dentro de la política de seguridad de Estados Unidos y como respuesta a las presiones por problemas en el cruce fronterizo, en E. U. se implementó la llamada política de “fronteras inteligentes”, misma que ha tenido un efecto dudoso en el acortamiento de los tiempos de cruce para ciertos segmentos de personas y vehículos que cruzan mercancías constantemente a través de la frontera, ya que esto ha venido acompañado de una mayor rigidez en el protocolo del otorgamiento del beneficio de los diversos programas pero también de la inspección, y ha implicado costos adicionales ya que el beneficiario debe pagar por algunos de estos servicios, con el riesgo de que en el mediano plazo esta política se haga extensiva hacia todos los cruces legales.

Algunos de los programas más importantes denominados “pre-clearance”, para la frontera entre México y Estados Unidos son FAST y SENTRI (US Customs, 2010; Border Patrol, 2010). En el caso de FAST, está dirigido a conductores de camiones que transportan mercancías de bajo riesgo y que previa autorización han recibido para el cruce de embarques comerciales entre México y Estados Unidos; en tanto, SENTRI es un programa similar, pero dirigido a personas que logren mostrar su solvencia económica y no contar con antecedentes penales, este esquema es altamente demandado entre empresarios, prestadores de servicios y población que trabaja en Estados Unidos y reside en México, además de las clases medias de las ciudades fronterizas.

Como se puede apreciar, las relaciones socioeconómicas entre México y Estados Unidos tienen un referente importante en sus regiones fronterizas, que han venido avanzando hacia la conformación de regiones transfronterizas, esto pese a la implementación de políticas unilaterales por el lado estadounidense o por los problemas de la inseguridad del lado mexicano. Es necesario rescatar el sentido de la

interdependencia en la región de estudio y reinstalar sus posibilidades para generar desarrollo compartido a través de la cooperación y la resolución de conflictos en forma conjunta.

*Los esquemas de cooperación y gobernanza
en el ámbito bilateral y transfronterizo*

Como se ha señalado, la relación de interdependencia entre las regiones fronterizas de México y Estados Unidos es un constructo social que se ha basado en el desarrollo de fuertes interacciones económicas, sociales, ecológicas y ambientales, culturales y recientemente hasta de seguridad. Sin duda, la década de 1980 constituye un período importante en el proceso de interdependencia entre México y Estados Unidos, destacando la creación de una serie de mecanismos que han permitido mayor comunicación y fortalecimiento de las relaciones bilaterales y transfronterizas de estos países.

En el marco bilateral, en 1980 se crea la Comisión Binacional México-Estados Unidos, con sus grupos de trabajo, donde el tema de la cooperación económica es sólo uno de los que trata la comisión (Escamilla, 2011); su estructura es semiformal y se convierte en el espacio en el que ambos países discuten problemas o proponen acciones de mayor cooperación e integración en varios ámbitos. De manera paralela, en ese mismo año se conforma la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), la cual se estructura como un mecanismo de resolución de conflictos, cooperación y coordinación entre los seis estados fronterizos del norte de México y los cuatro estados fronterizos del sur de Estados Unidos; su estructura es semiformal y está representada por los gobernadores de los estados fronterizos, al igual que la Comisión Binacional cuenta con una serie de grupos de trabajo en distintas temáticas. Cabe señalar que este mecanismo ha sido fuertemente criticado por diversos sectores de la sociedad debido a lo que se considera el alto grado de informalidad del mismo, sin embargo la CGF fue una entusiasta instancia de promoción de la firma del TLCAN.

Como se ha señalado de manera insistente, los espacios fronterizos tienden a fomentar una mayor integración y avanzar en la construcción

de las llamadas regiones transfronterizas, en especial para insertarse en procesos globales de producción. De tal suerte que en esa misma década surge el programa de las ciudades gemelas, entre las que se cuentan Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nogales-Nogales, Matamoros- Brownsville y Laredo-Nuevo Laredo. Bajo el esquema de ciudades gemelas se propuso aprovechar los elementos complementarios entre los pares de ciudades y con ello potenciar sus sinergias. Sin embargo, en la década de la década de 1990 esta visión empieza a ser menos favorecida, toda vez que está ya en marcha la firma del TLCAN, que sellaría el proceso de integración económica más amplia entre países y, por consecuencia, entre regiones.

Posterior a la firma del TLCAN en 1993, surgieron nuevas iniciativas para fomentar la cooperación entre las tres naciones. También surge en 2001 la Asociación para la Prosperidad de América del Norte, que poco después de los acontecimientos del 11 de septiembre en Estados Unidos, dicho esquema cambia en 2003 a Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y en 2008 surge el Plan Mérida que es un plan dirigido a involucrar a los tres países en la seguridad de sus fronteras (principalmente de Estados Unidos) y la lucha frontal contra el crimen organizado. Esto sería, a grandes rasgos el proceso de gestión de la interdependencia entre México y Estados Unidos.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha tratado de mostrar las particularidades que ofrece la teoría de la interdependencia para analizar diversos procesos fronterizos y de construcción de regiones transfronterizas. La globalización y la nueva configuración espacial de los territorios por medio de amplios procesos de integración le dio un nuevo significado a los espacios de frontera. De ser espacios de disputa, se conciben ahora como espacios de cooperación y complementariedad.

Como se ha señalado a lo largo del trabajo, son diversas las relaciones de interdependencia que se desarrollan en el espacio de la región transfronteriza entre México-Estados Unidos. Se parte de la consideración de que algunas de estas relaciones se dan en el sentido exclusivo de México

hacia Estados Unidos; pero otras de Estados Unidos hacia México y en ambos sentidos.

A partir de la década de 1960, las relaciones de interdependencia en el ámbito económico fueron crecientes en la región de estudio, las cuales se dan como consecuencia de un fuerte flujo comercial, industrial (y agroindustrial), así como de servicios (incluidos los financieros y los turísticos), donde la cooperación ha sido un elemento importante para reducir el conflicto aunque no para desaparecerlo. La política del gobierno federal en México hacia sus fronteras del norte se basó en el desarrollo de una normatividad que propició la integración transfronteriza como modelo de crecimiento económico, basado en una idea de interdependencia, pero que ofreció pocas posibilidades de desarrollo de capacidades para hacer el modelo más sustentable y disminuir las asimetrías de los dos espacios subnacionales. La implementación de esquemas de libre comercio, como el régimen de zonas y perímetros libres, que operó desde mediados de la década de 1930 y que funcionó como tal hasta finales de la década de 1990, aceleró los lazos comerciales y empresariales en la región transfronteriza, la cual se vio fortalecida por el desarrollo de lazos personales, familiares y culturales, que permitieron que la proximidad geográfica jugara el papel de la complementariedad, lo cual por sí solo resultó insuficiente para tomar mayor ventaja de esta atractiva posición geográfica Norte-Sur.

Sin duda, las relaciones económicas en el ámbito transfronterizo se vieron estimuladas con la firma del TLCAN, siendo las actividades turísticas, el comercio y la industria las principales actividades en el ámbito transfronterizo. El carácter interdependiente de la región transfronteriza sin duda estimuló el crecimiento de las redes globales de producción en este territorio.

A pesar del reconocimiento de un espacio compartido, interdependiente, asimétrico y complejo, la gobernanza de tal interdependencia sigue siendo un reto, ya que no se resolvió desde la política federal de integración fronteriza, ni desde el ámbito de la integración de los dos países, ni desde la acción de los actores locales y regionales, quienes la confrontan en el ejercicio práctico, es decir, sigue pendiente la agenda de la construcción de una relación de interdependencia a nivel trans-

fronterizo menos asimétrica, más colaborativa y más centrada en la subsidiaridad y el compartimiento de costos de transacción, por lo que sigue siendo una tarea pendiente la construcción de un esquema de gobernanza que actúe en el espacio del conflicto-cooperación, tal y como lo propone la teoría de interdependencia asimétrica y compleja.

REFERENCIAS

AGRANNOFF, Robert

2006 “Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers”, *Public Administration Review*, ABI-INFORM Global, diciembre, pp. 56-65.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

2009 “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar”, en *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, España, Escuela Superior de Administración de Empresas, Universidad de Barcelona, Cuadernos de Liderazgo, núm. 17, pp. 1-56.

ANDERSON, Joan B. y James GERBER

2008 “Fifty years of change of the U.S.-Mexico Border”, *Growth, Development, and quality of life*, Austin, University of Texas Press.

AXELROD, Robert y Robert O. KEOHANE

1985 “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, Cambridge University Press Stable, vol. 38, núm. 1, octubre, pp. 226-254, en <<http://www.jstor.org/stable/2010357>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

BARAJAS, María del Rosio [tesis]

1986 “La industria de transformación en la zona libre de Tijuana (Estudio de caso)”, Tijuana, El Colef.

BARAJAS, María del Rosio [ponencia]

2010 “Procesos de cooperación y gobernanza transfronteriza para el desarrollo económico en la frontera México-Estados Unidos”, Seminario “Hacia la construcción del observatorio de desarrollo económico territorial en la región Norte-Noreste de México”, Hermosillo, Sonora, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

BARAJAS, María del Rosio y Araceli ALMARAZ

- 2011 “Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México”, en Rosio Barajas *et al.*, coords., *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.

BARAJAS, María del Rosio *et al.*

- 2011 *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.

BOISIER, Sergio

- 2003 “Post-Scriptum sobre el desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regional*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 1-38.

BIBLIOTECA Virtual en Salud Fronteriza

- s/a “Acercas de la Frontera México-Estados Unidos”, en <<http://www.infofrontera.org/php/level.php?lang=es&component=19&item=5>>, consultado el 10 de junio de 2011.

BRENNER, Neil

- 1999 “Globalisation as Reterriorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union”, *Urban Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 431-451.

BRINGAS, Nora [reporte]

- 2008 “Plan de acción y visión estratégica para el sector turístico de la frontera norte de México”, Tijuana, El Colef/Sectur/CESTUR.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) [documento]

- 2010 “Espacios de convergencia y cooperación regional”, en Cumbre de la unidad de América Latina y El Caribe, México, Riviera Maya.

DE LA PARRA RENTERÍA, Carlos, coord.

- 2009 *Plan indicativo para el desarrollo competitivo y sustentable de la región transfronteriza México-Estados Unidos*, Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, gobierno del estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, septiembre, El Colef/Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- DEL CASTILLO, G.; Armand PESCHARD-SVERDRUP y N. FUENTES [reporte]
2007 “Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia”, Tijuana, El Colef.
- DELGADILLO MACÍAS, Javier
2004 “Desarrollo regional y nueva función del estado en la organización del territorio”, en Javier Delgadillo M., coord., *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, Dirección General Asuntos del Personal Académico, UNAM, pp. 13-35 (serie Cuadernos del CRIM).
- EDQUIST, C.
1997 “Systems of innovation approaches. Their emergences and characteristics”, en C. Edquist, edit., *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*, Londres, Printer.
- ESCAMILLA HAMM, Patricia Elena
2011 “Normatividad y políticas de seguridad nacional en la frontera norte”, en Rosio Barajas *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.
- GANSTER, Paul
2010 “A blueprint for action on the U. S.-Mexico border, Thirteenth Report of the Good Neighbor Environmental Board to the President and Congress of the United States”, en <http://www.epa.gov/ocem/gneb/pdf/2009_1202_advise_letter.pdf>, consultado el 10 de mayo de 2010.
- GEREFFI, Gary y Miguel KORZENIEWICZ, edits.
1994 *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, CT, Praeger.
- HERZOG, Lawrence A.
1999 *From Aztec to High Tech. Architecture and Landscape across the Mexico-United States Border*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- INTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)
2010a *Censo general de población y vivienda*, México, Inegi.

INTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

2010b Banco de Información Económica (BIE), México, Inegi.

INTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

2010c Estadística Integral del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, México, Inegi.

INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION

2012 “Office of trade policy & analysis”, Department of Commerce, Estados Unidos, en <<http://www.trade.gov/mas/ian/>>, consultado el 8 de abril de 2012.

JESSOP, Bob

2002 “The Political economy of Scale”, en Perkman, Markus y Sum Ngai-Ling, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

JESSOP, Bob

2004 “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regional*, Santiago de Chile, vol. XXIX, núm. 89, pp. 25-41.

KEOHANE, Robert O.

1988 “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, Blackwell Publishing Association Stable, vol. 32, núm. 4, diciembre, pp. 379-396, en <<http://www.jstor.org/stable>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

KEOHANE, Robert O.

1989 *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview, pp. 270.

KEOHANE, Robert O.

1998 “Institutions: Can Interdependence Work?”, Foreign Policy, Special Edition: Frontiers of Knowledge, *The Washington Post. Newsweek Interactive*, LLC Stable primavera, núm. 110, pp. 82-96, 194, en <<http://www.jstor.org/stable/1149278>>, consultado el 31 de marzo del 2011.

KEOHANE, Robert O. y Lisa L. MARTIN

1995 “The Promise of Institutional Theory”, International Security, *The MIT Press Stable*, vol. 20, núm. 1, verano, pp. 39-

51, en <<http://www.jstor.org/stable/2539214>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

1974 “Transgovernmental Relations and International Organizations”, *World Politics*, Cambridge University Press Stable, vol. 27, núm. 1, octubre, pp. 39-62, en <<http://www.jstor.org/stable/2009925>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

1989 *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois, Boston, Londres, Scott, Foresman and Co., Scott, Foresman, Little, Brown Series in Political Science.

KEOHANE Robert O. y Joseph S. NYE

2000 “Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?)”, Foreign Policy, *The Washington Post. Newsweek Interactive*, LLC, núm. 118, primavera, pp. 104-119.

KOOIMAN, Jan

2004 “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, núm. 16, pp. 171-194.

MAJONE, Giandomenico [ponencia]

2010 “The Transaction costs of Regional Integration: The EU in comparative context”, *The Diffusion of Regional Integration*, Berlin, diciembre, pp. 9-11.

MARTÍNEZ, Óscar J.

2006 *Troublesome Border*, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, segunda edición.

MATTAR, Jorge y Luis CUERVO [publicación digital]

2004 “El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales”, CEPAL, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/2010-114-SES.33-3_capitulo_IV.pdf>, consultado el 10 de enero 2012.

MCGUIRE, Michael

2006 “Collaborative public Management: Assessing What We Know and How We Know it”, *Public Administration Review*, diciembre, ABI-INFORM Global, pp. 33-43.

MEDINA GARCÍA, Eusebio

2008 “Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales”, *Estudios Fronterizos*, Mexicali, México, Universidad Autónoma de Baja California, enero-junio, vol. 7, núm. 13, pp. 9-27.

NYE, Joseph S. y Robert O. KEOHANE

1971 “Transnational Relations and World Politics: An Introduction” *International Organization, Transnational Relations and World Politics*, Stable, vol. 25, núm. 3, verano, pp. 329-349, en <<http://www.jstor.org/stable/2706043>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

PÉREZ, Josefina

2011 “Normatividad y políticas de movilidad poblacional en la frontera norte: Flujos migratorios y la institucionalización de la exportación de mano de obra”, en Rosio Barajas *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.

PERKMAN, Markus y Ngai-Ling SUM

2002 “Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance”, en Markus Perkman y Ngai-Ling Sum, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Nueva York.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

2012 “Estadística oficial de los flujos de IED hacia México”, Dirección General de Inversión Extranjera, en <<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>>, consultado el 20 de marzo de 2012.

U.S. CENSUS BUREAU

2010 Transportation Statistics.

U.S. CENSUS BUREAU

2010 Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplement.

VARGAS HERNANDEZ, José

2002 “Preponderancia del papel del gobierno local en la negociación de un nuevo contrato social”, *Revista Latina de Comunicación*

Social, Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos
Análisis de Comunicación Social, Instituto Tecnológico de Cd.
Guzmán, núm. 52.

WALLERSTEIN, Immanuel

1979 *The capitalist world-economy*, Cambridge, Cambridge
University Press.



PROCESOS DE DEFRONTERIZACIÓN
Y REFRONTERIZACIÓN EN LA REGIÓN
FRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Pablo Wong-González

INTRODUCCIÓN

Las fronteras exigen a veces sacrificios
de sangre; provocan muerte
Claudio Magris (2006:90)

Traspasar las fronteras, también amarlas
–por cuanto definen una realidad, una individualidad,
le dan cuerpo así salvándola de lo indistinto pero sin idolatrarlas,
sin hacer de ellas ídolos que exigen sacrificios de sangre
Claudio Magris (2008:15)

En años recientes, las regiones fronterizas han sido impactadas, dentro y fuera, por procesos y fuerzas complejas que repercuten fuertemente su función económica y política, así como las formas de interacción social y gobernanza en dichos territorios. Uno de los resultados más paradójicos es el doble proceso concomitante de defronterización y refronterización. El objetivo central de este trabajo es abordar este fenómeno desde la perspectiva de la región fronteriza México-Estados Unidos, haciendo énfasis especial en los acontecimientos recientes de la región Sonora-Arizona.

REGIONES TRANSFRONTERIZAS: ESCENARIOS Y SÍNTESIS DE LA “GLOBALIZACIÓN”

En condiciones contemporáneas, las regiones transfronterizas representan una síntesis dialéctica de procesos simultáneos de globalización y localización, desterritorialización y reterritorialización, cooperación y conflicto, interdependencia y alienación, diferenciación y transculturización, entre otros. Más que otro tipo de regiones subnacionales, estos espacios binacionales se han convertido en síntesis territoriales de fuerzas y procesos tanto locales como globales.

Es en ese sentido que algunos analistas argumentan que al estar en medio de fuerzas internas y globales, las regiones fronterizas desarrollan un carácter y una estructura (sub)regional transfronteriza distintiva, que tiende a reorganizar espacios económicos, políticos locales y nacionales, más amplios en nuevos espacios transnacionales (Chen, 2005). De acuerdo al autor, en lugar de considerar las subregiones transfronterizas como típicas fronteras tradicionales, éstas deben ser concebidas como amplias entidades espaciales transnacionales con dimensiones económicas, políticas y culturales. La globalización, argumenta Chen (2005), facilita la formación de regiones transfronterizas, ya que las áreas están vinculadas, en alguna medida, a dinámicas globales.

Como tendencia, ciertamente la globalización y la creciente integración internacional han modificado las funciones tradicionales de las regiones fronterizas. La integración global de los mercados, por ejemplo, ha desvalorizado las fronteras políticas internas y ha realzado la función económica de las mismas, como sucede en la Unión Europea (Vanneph, 1997; Foucher, 1997; Morehouse, Pavlakovich-Kochi y Wastl-Walter, 2004; Morehouse, 2004; Clement, Ganster y Sweedler, 2005; Wong-González, 2005). Sin embargo, esta tendencia no es lineal ni estática; observadores del fenómeno señalan que en la actualidad el ritmo y la escala de los cambios en las fronteras hacen resaltar la “ironía capital” de la época (Chen, 2005) o presentan una “paradoja intrigante” (Ganster y Lorey, 2005). Las fronteras internacionales juegan una función tanto material como simbólica ya que no sólo representan los límites de la soberanía nacional, sino que demarcan las fronteras políticas (Chen, 2005). A pesar del ascenso de la globalización económica, de la integra-

ción de los mercados, de la transculturación y la interconexión social a través de redes virtuales, las fronteras políticas siguen erguidas como barreras que separan a las personas mediante argumentos migratorios obsoletos o de seguridad nacional.

Esta paradoja actual puede encontrarse tanto en la frontera México-Estados Unidos como en los países del Asia-Pacífico (Ganster y Lorey, 2005; Chen, 2005). En la Unión Europea (U. E.), a pesar de que internamente las fronteras políticas entre los países se han desdibujado o eliminado, se ha presentado una situación contradictoria de reforzamiento de las fronteras hacia el exterior, en particular con relación a los países no miembros de la U. E. (Europa del Este y norte de África) (Morehouse *et al.*, 2004; Welch, 2004). Debido a lo anterior, actualmente el calificativo de Fortaleza Europea (*Fortrees Europe*) ha sido utilizado como una descripción peyorativa del estado de las políticas de inmigración sobre todo por las actitudes y acciones que pretenden impedir la inmigración ilegal a la Unión Europea.

De manera altamente provocativa, en gran medida los paradójicos procesos anteriores han sido explicados por Nigel Harris (2010:8), bajo el argumento de la fuerte contradicción existente entre la economía del nuevo sistema –economía global interconectada– y la política del antiguo –un mundo de economías nacionales operando separadas, política, económica y geográficamente.

La globalización, como aquí es concebida, es el comienzo de un proceso que crea una economía global única, que implica la sustitución del antiguo mundo consistente en economías nacionales separadas y políticamente definidas. Tal orden económico implica la creciente movilidad del capital, bienes y fuerza de trabajo, precisamente como la anterior creación de economías nacionales requería la creciente movilidad de factores de producción al interior de las fronteras nacionales [...] Poniéndolo en una forma simplista, la economía del nuevo sistema colisiona directamente con la política del antiguo régimen.

El mismo autor subraya (Harris, 2004:3):

en el viejo orden de economías nacionales, se asumía que las fronteras políticas coincidían con las económicas, y la economía era relativamente autosuficiente –ni importaciones, capital extranjero ni inmigrantes

eran, supuestamente, de importancia decisiva-. Sin embargo, en el orden emergente, el producto nacional es el resultado de interacciones mundiales y ningún gobierno puede aspirar a ser autosuficiente, ya sea en la producción de bienes y servicios o capital; más bien, cada gobierno trata de manejar flujos que empiezan y terminan más allá de su autoridad y muchas veces de su conocimiento. Tal sistema requiere una creciente movilidad.

Estos sugerentes argumentos son consistentes con la propuesta de Xiangming Chen (2005) sobre la emergencia de una tendencia simultánea de defronterización y refteronterización durante las últimas dos décadas, concomitante con la apertura y difuminación sin precedentes que han experimentado las fronteras nacionales en gran parte del planeta. Más que a un cambio simple, literal, de las fronteras internacionales, las categorías de defronterización y refteronterización describen un proceso amplio y complejo en el cual las fronteras son consideradas espacios mutantes más que líneas fijas, y en los cuales la soberanía de la gente desempeña un papel más poderoso que una nación actuando o esforzándose por actuar, como un todo unificado (Chen, 2005). Estas categorías de defronterización y refteronterización son un reflejo de las tendencias paradójicas de desterritorialización y reteritorialización vinculadas a la globalización y virtualización de la economía (Brenner, 1999; Wong-González, 2002; Storper, 2003).

En efecto, a lo largo de la última década, eventos ligados a acciones terroristas, narcotráfico y riesgos de contagio de enfermedades –como el caso del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS)– han conducido a gobiernos nacionales alrededor del mundo a un reforzamiento de los controles fronterizos y migratorios en aras de la seguridad de sus territorios. Para los migrantes ilegales, esta situación se agudiza en momentos de recesión económica, como la reciente crisis financiera global de 2007-2009 cuyas secuelas aún permanecen. Una consecuencia de los intentos por controlar los movimientos internacionales de migración ilegal es la agudización de la militarización, deshumanización y criminalización de las fronteras. El discurso de la guerra global contra el terrorismo cambió la percepción de la protección de las fronteras: de la imagen anacrónica del Muro de Berlín a aquella de asegurar el futuro de la civilización y la libertad de una forma moderna y esencial. El endurecimiento de las

fronteras, consecuentemente, legitima y exagera prácticas excluyentes dentro de cada Estado (Jones, 2011). Desde la perspectiva analizada del proceso complejo y paradójico de la globalización, estos acontecimientos representan un avance temporal de refteronterización.

La extensa frontera entre México y Estados Unidos no es la excepción a esta tendencia; se podría decir que esta frontera representa la punta de lanza a nivel mundial de gran parte de las acciones gubernamentales de seguridad nacional tendientes a una refteronterización, a contracorriente de la globalización económica.

De ahí que, por las características y modalidades de los fenómenos sociales, económicos, ambientales y políticos que se suscitan, algunos analistas consideran al espacio transfronterizo México-Estados Unidos como un “laboratorio excepcional”, que se constituye en un campo de estudio privilegiado de dichos procesos (Vanneph, 1997).

La postura del gobierno estadounidense, particularmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (9/11), al reforzar las medidas de seguridad y control, en especial en su frontera sur, puso freno a un proceso sostenido de creciente apertura de las fronteras entre los dos países que se venía dando desde la década de 1980, sobre todo después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a principios de la década de 1990. Así, las propuestas de conformar una “comunidad norteamericana” que profundizara el TLCAN (Pastor, 2001) recibieron un duro revés.

Douglas Massey (2009) señala que la “guerra contra los inmigrantes” emprendida en la década de 1990 por el gobierno estadounidense fue seguida por la post-9/11 “guerra contra el terrorismo”, la cual fue rápidamente asociada a inmigración e identificada con la frontera México-Estados Unidos. El mismo autor subraya que, de manera contradictoria, la militarización de la frontera ocurría precisamente en el momento en que la migración indocumentada había alcanzado su punto más alto e iniciaba una tendencia descendente; así mismo, esta política era desplegada cuando ambos países estaban integrando sus economías por medio de acuerdos comerciales y la eliminación de barreras al movimiento transfronterizo de factores, con excepción de la fuerza de trabajo. De igual manera, Massey (2009) puntualiza que además de la notable aceleración de la coerción fronteriza después

del 9/11 y el aumento de deportaciones internas masivas, la tendencia hacia el descenso de la población indocumentada también refleja la reducción de la demanda de trabajo.¹

Las cifras de comercio bilateral entre México y Estados Unidos, así como los registros de entrada de vehículos personales y visitantes hacia E. U., dan cuenta del comportamiento diferenciado entre la integración económica (flujo de mercancías) y el flujo transfronterizo de personas durante la última década. El comercio bilateral ha presentado un constante y acelerado crecimiento durante los últimos 20 años, con excepción de los años de recesión económica (2001-2002 y 2008-2009). De acuerdo con información de la Secretaría de Economía (2011) el comercio bilateral de 88 145.6 millones de dólares en 1993 se había más que triplicado, alcanzando 273 748.9 millones de dólares para el año 2000; y a pesar de las crisis económicas y financieras mencionadas llegó a 383 364.9 millones de dólares en 2010. Por su parte, el cruce de personas y vehículos personales han registrado una tendencia descendente desde 2001. Cifras del U. S. Department of Transportation de Estados Unidos (2011) muestran el cruce máximo de autos al país con 92.3 millones en el 2000, habiendo caído progresivamente a 64 millones en el 2010, lo que representa 31.6 por ciento; los cruces de personas (pasajeros en vehículos personales y peatones) también presentaron una tendencia regresiva al pasar de 289.7 millones de personas en el 2000, a 165.7 millones en el 2010, 42.8 por ciento. En ambos casos, las cifras de cruces en 2010 son similares o inferiores a las registradas a mediados de la década de 1990.²

¹ De manera interesante, han sido publicitados recientemente resultados de algunos estudios de Massey. En un artículo publicado en el prestigiado diario *The New York Times*, se enfatiza que la extraordinaria migración de millones de mexicanos hacia Estados Unidos durante los últimos 30 años ha llegado a un punto de inflexión. De acuerdo con el análisis realizado, se sugiere que una combinación de factores ha contenido el tráfico de inmigración ilegal, entre éstos la expansión de las oportunidades económicas y de educación, el aumento del crimen en la frontera y la reducción del tamaño de las familias del lado mexicano, así como de la recesión económica y las enérgicas medidas de inmigración en el lado estadounidense (Cave, 2011).

² Cabe mencionar que una tendencia similar a la caída en los cruces fronterizos de personas desde México hacia Estados Unidos se ha presentado en la frontera Canadá-Estados Unidos. De 2000 al 2009 el cruce disminuyó en 40 por ciento, pasando de 104.2 millones a 62.6 millones de personas durante ese período (Guarino, 2011).

Las medidas restrictivas en las fronteras han puesto en un dilema al Estado norteamericano: seguridad contra eficiencia económica y competitividad. La agudización de las medidas de seguridad ha mermado estos aspectos de las actividades productivas en ambos lados de la frontera causando retrasos en los tiempos de entrega de bienes, incrementos en los tiempos de cruce de personas y vehículos, afectaciones al comercio y turismo locales, mermas de productos perecederos (hortofrutícolas), aumento en costos y gastos de transporte, así como un impacto negativo sobre las comunidades fronterizas por problemas ambientales derivados del congestionamiento vehicular, entre otros. Varios estudios, desde diversas perspectivas y temporalidades, han dado cuenta de los costos derivados del fortalecimiento de medidas de seguridad en los puertos de entrada fronterizos (PEF); por ejemplo, un reporte de la segunda mitad de la década de 1990 encontró que los cuellos de botella en los puertos fronterizos provocaron gastos de transporte extra por 2.5 billones de dólares anuales para los tres países integrantes del TLCAN (*Wall Street Journal*, 1998:A1, A10, citado por Chen, 2005). En un estudio reciente realizado en los cuatro puertos de entrada más importantes de la frontera México-Estados Unidos (Tijuana-San Diego, Nogales-Nogales, Cd. Juárez-El Paso y Nuevo Laredo-Laredo), se estimaron costos directos de transacción de transporte acumulados por 436.5 millones de dólares al año, derivados del congestionamiento y tiempos de espera; al sumarle a esto los impactos económicos generados, se estimaron pérdidas anuales totales en la producción por 7.5 billones de dólares, 1.4 billones en salarios y cerca de 300 mil empleos (del Castillo, Peschard-Sverdrup y Fuentes, 2007). Además, un estudio más específico llevado a cabo en el puerto fronterizo de Nogales (Sonora-Arizona) para evaluar los costos adicionales para la actividad hortofrutícola de exportación se estimó que este sector de perecederos registró una pérdida anual de 180 millones de dólares por problemas de retrasos en el cruce fronterizo. En ese año, esta cifra equivalía a 20 por ciento del valor de las exportaciones totales de hortofrutícolas que son enviados a través del PEF-Nogales, desde México hasta Estados Unidos (Wong-González, 2005b).

El aumento en los costos también se reflejó en el monto de las cuotas para el cruce de inmigrantes indocumentados. De una cifra

de alrededor de 600 dólares a mediados de la década de 1990, ésta se había incrementado a cerca de tres mil dólares hacia 2009-2010 (Massey, 2009; Cave, 2011). En gran medida, esta tendencia se debió a la política de militarización y otras medidas restrictivas en la frontera. Sin embargo, éstas no sólo incrementaron los costos materiales o monetarios de los cruces fronterizos, sino también los costos humanos, al elevarse el riesgo de muerte de los migrantes en el tránsito hacia el norte ya que se dieron cambios en las rutas de cruce a otras más peligrosas, como zonas desérticas. Cada año cientos de migrantes indocumentados procedentes principalmente de México y otros países de América Central pierden la vida al intentar cruzar la frontera. Si bien no existe una fuente unificada sobre esta la cantidad de muertes, cotejando varios documentos es posible estimar una cifra que rebasa los 7 500 de 1985 a 2010 (Eschbash *et al.*, 2001; GAO, 2006; Anderson, 2010). De éstos, alrededor de 4 600 han muerto durante los últimos 12 años. De acuerdo con las tendencias, las diferentes fuentes coinciden en que el número de muertes en promedio, se ha incrementado a partir de finales de la década de 1990. De un promedio de 200 muertes a mediados de esa década, para la mitad de la primera década del 2000, la cifra había aumentado a más de 400.

La tendencia a la alza en el número de fatalidades tiene correlación directa con el cambio en las rutas de cruce; la ruta Tijuana-San Diego ha perdido importancia, mientras que la zona del desierto de Sonora y Arizona ha visto aumentar el flujo de migrantes. Por ello, las causas de muerte también se han modificado. Mientras que en los primeros años de la década de 1990 la principal causa eran los accidentes de tránsito o atropellamientos, a partir de fines de la misma, la causa primordial fue la exposición al calor; registrándose el mayor incremento durante la última década en el área de Arizona.

Desde una perspectiva subregional de la gran frontera México-Estados Unidos, el proceso de aumento del flujo de migración indocumentada a través del estado de Arizona, aunado a una situación de recesión económica, hizo resurgir con mayor fuerza a los grupos de derecha conservadora de la entidad. Esto ha tenido efectos altamente perniciosos para Arizona y, especialmente, su estado vecino, Sonora, trastocando tanto el ambiente político como de negocios y lazos sociales

a ambos lados de la frontera. Como resultado de dichos acontecimientos, Arizona se convirtió en el centro de atención de los asuntos transfronterizos a nivel mundial, de manera desafortunada como un caso de refteronterización.

LEY SB-1070: REFTERONTERIZACIÓN “DESDE DENTRO” EN LA REGIÓN SONORA-ARIZONA

La región Sonora-Arizona ha sido tipificada como una región cultural binacional (Gomezcésar, 1997) y región asociativa transfronteriza (Wong-González, 2005). Esta zona presenta los síntomas de la complejidad transfronteriza actual, en principio por ser ejemplo de una colindancia geográfica entre el mundo desarrollado (Arizona) y otro en vías de desarrollo (Sonora). Más allá de esta particularidad geográfica –como es el caso del resto de las subregiones a lo largo de la frontera México-Estados Unidos–, estos estados mantienen lazos de cooperación y fuerzas de conflicto, que conforma un proceso de integración e interdependencia asimétrica que ha conducido a espacios y acciones de complementariedad económica, social y ambiental.

En ese campo de fuerzas, si las acciones durante la última década de militarización de la frontera y el endurecimiento de las medidas de seguridad por parte del gobierno federal estadounidense, motivados por el terrorismo, narcotráfico y migración indocumentada, habían tensionado fuertemente las relaciones, procesos de interacción y cruce de personas en la franja fronteriza, la promulgación en abril de 2010 de la ley SB-1070 por la gobernadora de Arizona, Jan Brewer, vino a reforzar aún más desde dentro de la región, el proceso de refteronterización.

Esta circunstancia dio pie a un nuevo tipo de “paradoja” en la relación transfronteriza, ya que los estados de Sonora y Arizona habían sido reconocidos por su amplia y larga tradición de asociacionismo y estrechamiento de lazos económicos, sociales y culturales. Como parte de esta dinámica, en 1990 ambos estados llevaron a cabo un proceso de formalización de la integración como una sola región, a partir del proyecto “Visión estratégica del desarrollo económico de la región Sonora-Arizona” (Pavlovich-Kochi, 1995 y 2006; Wong-González, 2004 y 2005). De manera lamentable, el “conflicto” surgido con la ley SB-1070

terminó con uno de los símbolos por excelencia de esa relación histórica: las reuniones de las comisiones Sonora-Arizona y Arizona-México, que desde 1959 se habían llevado a cabo sin interrupción.³

En este sentido, la ley SB-1070 representa la “punta de lanza” de una nueva ola de refronterización en toda la frontera México-Estados Unidos, que ha conducido a un proceso de “interiorización” de acciones antimigrantes en diversos estados de E. U. donde se han conformado espacios transnacionales de migrantes.⁴ Hacia finales de 2010, Carolina del Sur, Pennsylvania, Minnesota, Rhode Island, Michigan e Illinois, habían introducido iniciativas similares a la SB-1070; una decena más, entre los que se encuentran Texas, Virginia y Florida, habían anunciado su intención de seguir acciones similares.

Este caso reciente de refronterización ha sido exacerbado por el resurgimiento de grupos de derecha conservadora y la recesión económica. La iniciativa y promulgación de la ley SB-1070 ha tenido efectos altamente perniciosos para Arizona y su estado vecino mexicano, trastocando tanto el ambiente político como de negocios y lazos sociales a ambos lados de la frontera. A raíz de ello, Arizona se convirtió en el centro de atención de los asuntos fronterizos a nivel mundial.

En su propuesta original, la ley SB-1070 criminaliza a nivel estatal la presencia ilegal y faculta a la policía a detener a cualquier sospechoso de ser indocumentado. Debido a esta iniciativa, se considera que Arizona se ha convertido en la zona cero de la guerra contra los inmigrantes en Estados Unidos (Brooks, 2010). Ya en 2006 el Congreso local de Arizona,

³ Las reuniones de las comisiones Sonora-Arizona y Arizona-México fueron canceladas durante todo el 2010 y se reiniciaron apenas en junio de 2011.

⁴ Ya desde hace tres décadas Joel Garreau (1981) advertía sobre la emergencia de la nación “MexAmérica” en América del Norte, que si bien era mucho más evidente a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, era también altamente visible en ciudades no fronterizas tan diversas como Los Ángeles, Phoenix, Albuquerque, Santa Fe, San Antonio, Austin y Houston. En el mismo sentido, para Lester D. Langley, “MexAmérica” desafía toda definición geográfica precisa, al señalar que “si consideramos la concentración de mexicoamericanos como un indicador geográfico, concluiremos que la frontera norteña en México no es el río Bravo, ni la alambrada de púas que separa a Arizona de Sonora, sino una línea serpenteante que pasa por el sur de California, el centro de Arizona y Nuevo México, para hundirse luego en el árido occidente de Texas hacia San Antonio y el golfo de México” (Langley, 1994). De hecho, en condiciones actuales puede decirse que ciudades más al norte de Estados Unidos, alejadas de la frontera sur, como Chicago, Illinois, forman parte de este espacio transfronterizo “MexAmérica”.

conformado por un juez federal, había promulgado la ley HB-2779 en la que se prohibía la contratación intencional de indocumentados, lo que obligaba a los empresarios a comprobar ante el gobierno estatal el estatus migratorio legal de cada uno de los trabajadores que contrataran a partir del 1 de enero de 2008. A pesar de los grupos conservadores que apoyaban la controvertida ley, una gran diversidad de actores sociales (académicos, sindicatos, legisladores, empresarios, gobiernos estatales, entre otros) la rechazaron con oleadas de protestas a lo largo y ancho del país, por considerarla inconstitucional, discriminatoria y racista. Por eso, la administración del presidente Barack Obama solicitó a un juez federal de Arizona suspender la aplicación de dicha ley. Como consecuencia la gobernadora Brewer decidió firmar una iniciativa (HB-2162) que modificaba la controversial ley antiinmigrante promulgada por ella una semana antes, clarificando algunos de sus aspectos a fin de resguardarla contra posibles demandas.

Por fortuna para los opositores a la mencionada ley, el 28 de julio de 2010, un día antes de que entrara en vigor, la juez de la Corte Federal de Phoenix, Susan Bolton, ordenó la suspensión de las cláusulas más polémicas y clave en el proyecto. Entre éstas se encuentran el que un oficial de policía pueda detener a una persona para determinar su estatus migratorio si existe sospecha razonable de que se encuentre de forma ilegal en el país; el establecer como delito estatal no llevar consigo documentos que amparen la legal residencia; o declarar delito estatal el que un inmigrante indocumentado solicite o desarrolle un trabajo; así mismo, el fallo impide la entrada de la sección 3 que crea un sistema paralelo de control migratorio por parte de las autoridades estatales.

Especialistas del tema consideran que la ley antiinmigrante SB-1070 fue la mejor apuesta política de la gobernadora de Arizona para reelegirse en el cargo. Sin embargo, el precio de esta iniciativa ha sido muy elevado pues, además del distanciamiento de las relaciones binacionales, al interior de Estados Unidos no sólo provocó profundas divisiones políticas y de tejido social, sino que económicamente Arizona sufrió pérdidas sustantivas. Por supuesto, la ley SB-1070 no es un “juego de suma cero”; al contrario, es uno donde todos los actores sociales, privados y gubernamentales perdieron. Con ello –al menos temporalmente– la refteronterización entre Sonora y Arizona tomaba fuerza.

La división hacia dentro y hacia fuera de Arizona, producto de la polémica ley, se manifestó en maneras diversas: gobierno estatal de Arizona contra gobierno federal; gobierno estatal contra empresarios y prestadores de servicios turísticos y comerciales; pugnas entre partidos políticos; fragmentación social interna; crecimiento de actitudes racistas hacia indocumentados; división entre cuerpos policíacos y tensión con la comunidad; polarización territorial del estado (norte del Gila contra sur del Gila); boicots y bloqueos de consumidores, empresas, comunidades y estados en ambos lados de la frontera, con pérdidas cuantiosas para Arizona; distanciamiento y retroceso en las instancias institucionales de colaboración transfronterizas y binacionales, como las Comisiones Arizona-Sonora y Arizona-México, así como en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, entre otras más.⁵ Como lo sugirió *The New York Times* (Archibold y Steinhauer, 2010), Arizona se había convertido en un puerto fronterizo de contradicciones.

En Arizona, la población de origen hispano, en especial la de procedencia mexicana, reviste gran importancia por su tamaño y participación en la economía. De acuerdo con el U. S. Census Bureau, casi 30 por ciento de la población total de esta entidad es de origen hispano, cuando el promedio nacional en Estados Unidos es de 16.3 por ciento. De este 30 por ciento, que alcanza 1.9 millones de personas, la gran mayoría son mexicanos, particularmente del estado de Sonora. Así mismo, se estima que en el estado de Arizona existe alrededor de medio millón de población indocumentada, de la cual 50 por ciento sería de nacionalidad mexicana. A nivel de todo el país, este estado posee el porcentaje más alto de trabajadores indocumentados, con 12 por ciento, más del doble del promedio nacional (The Perryman Goup, 2008).

⁵ Otra de las paradojas resultantes de este controvertido proceso de la ley HB-1070, es que mientras que ciudadanos, empresas, ciudades, condados y entidades federativas de la unión americana llevaron a cabo una serie de boicots sobre Arizona en las áreas comercial y de negocios, en México, si bien un importante segmento de la población y algunas empresas se unieron a éstos, y en el campo diplomático y de relaciones políticas se manifestó ampliamente el rechazo a dicha ley, ni el gobierno federal ni los gobiernos de los estados fronterizos, incluido Sonora, estuvieron a favor de un boicot comercial en contra de Arizona, bajo el argumento de que se tenía que cumplir con las obligaciones del TLCAN, así como para no perjudicar los empleos de mexicanos en Estados Unidos.

El peso económico de migrantes indocumentados en Estados Unidos ha sido analizado por diversos organismos. En uno de ellos, The Perryman Goup (2008) estimó que el efecto negativo inmediato (efecto estático) de la eliminación de la fuerza de trabajo indocumentada generaría pérdidas anuales del orden de 1.757 trillones de dólares en gasto, 651.5 billones en producción, 419.3 billones de dólares en ingreso personal y 8.1 millones de empleos. En el caso específico de Arizona, las cifras anuales de pérdidas serían de 84 billones de dólares en gasto, 31.1 billones en producción bruta (casi 14 % del producto estatal bruto), 20 billones de dólares en ingreso personal y 400 927 empleos.

El impacto negativo sobre la economía de Arizona, derivado de la caída en los flujos de visitantes desde México, es igualmente relevante. En un estudio realizado durante 2007-2008 se reportó que en ese lapso un total de 24.04 millones de personas cruzaron la frontera de México hacia Arizona, la abrumadora mayoría proveniente del estado de Sonora (Pavlovich-Kochi y Charney, 2008). El impacto económico estimado arrojó que alrededor de 30 000 empleos en Arizona eran directamente atribuibles al gasto de los visitantes mexicanos. Estos empleos generaron un ingreso total de 837.21 millones de dólares y 3.61 billones de dólares en ventas. De acuerdo con el estudio, en promedio, cada día más de 65 mil residentes mexicanos cruzan hacia Arizona a trabajar, visitar parientes y amigos, ir de compras o de recreación, por lo que se estima un gasto diario de 7.4 millones de dólares, lo que contribuye al comercio internacional de Arizona con México (Pavlovich-Kochi y Charney, 2008). Debido a esta interacción, durante la época más candente de la polémica ley SB-1070, tan sólo en los meses de mayo y junio de 2010, las ventas en los condados de Nogales y Yuma se redujeron 40 por ciento, lo que ocasionó un duro golpe a la economía local (*El Semanario*, 2010). En síntesis, con la ley antiinmigrante SB-1070 se privilegió la ganancia en el campo de la política, que impulsó un proceso de refteronterización entre los estados de Sonora y Arizona, con altos costos económicos para el último y un importante retroceso en las relaciones institucionales para la región en conjunto.

HACIA UN DESARROLLO TRANSFRONTERIZO SUSTENTABLE: INSTITUCIONALIZACIÓN, CAPITAL SOCIAL Y NUEVA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

La gran región fronteriza México-Estados Unidos presenta altos niveles de complejidad en sus procesos y relaciones entre agentes e instituciones. En este espacio transnacional se manifiestan expresiones de cooperación y conflicto, integración y separación, así como interdependencia asimétrica. De manera concomitante, estos espacios regionales se encuentran entre procesos de defronterización y refronterización. Como lo sugiere Xiangming Chen (2005), las regiones transfronterizas han emergido en un nuevo orden mundial en el cual la gobernanza tradicional está siendo menos efectiva. De ahí la necesidad de encontrar nuevas formas de gobernanza y gestión regional transfronteriza acordes a las nuevas condiciones locales y globales. En este sentido, para encontrar y proponer nuevas formas de gobernanza en la región, es necesario profundizar en el conocimiento del funcionamiento y dinámica de las fuerzas motrices del proceso de desarrollo y transformación de estos espacios transfronterizos.

En condiciones actuales, la solución a los problemas fronterizos es simultáneamente local, metanacional y global. Local, en el sentido de reforzar la colaboración transfronteriza, aplicar una visión binacional a las acciones y hacer un manejo “inteligente” de las asimetrías transfronterizas. Metanacional, en sentido de pugnar por mayores niveles de autonomía y descentralización y gestionar políticas especiales para regiones fronterizas ante las instancias central-federales. Y global, en el sentido de comprender a profundidad el funcionamiento de la economía mundial para adecuar funciones y potenciar el mejor rol en la división territorial del trabajo de las regiones fronterizas.

En ese orden de ideas aunque con diferentes énfasis, en análisis recientes sobre la situación transfronteriza se ha señalado la necesidad de adoptar un nuevo enfoque de desarrollo regional de estos territorios, con carácter sustentable, donde se combinen favorablemente crecimiento y competitividad económica, bienestar social, seguridad y sustentabilidad ambiental (Barajas, 2009; Clement *et al.*, 2005; De la Parra *et al.*, 2009; Gerber *et al.*, 2010; Pavlakovich-Kochi, 2006;

Wong-González, 2007). Bajo esta noción, el desarrollo humano en la región tiene un papel central.

Otro aspecto clave que resaltan estos estudios es la relevancia de la colaboración y asociación transfronteriza, formal e informal. Ésta es vista como una condición necesaria para un manejo adecuado y gestión local de los procesos y vínculos a escala binacional. A pesar de la problemática y asimetrías existentes, a lo largo de la frontera México-Estados Unidos existen importantes ejemplos de colaboración transfronteriza, tanto a nivel de organismos e instituciones gubernamentales, asociaciones de negocios y grupos de promoción económica, así como organismos de la sociedad civil y redes sociales. La colaboración transfronteriza, formal e informal, puede ser un factor para contrarrestar el proceso de refteronterización. Para ello, convendría utilizar estas formas de colaboración así como los lazos sociales y culturales transfronterizos para potenciar el capital social a ambos lados de la frontera. Fuertemente asociado a esto, la identificación y potenciación de los capitales intangibles es requisito para apoyar el desarrollo endógeno regional.

Otro aspecto crucial para dar continuidad a las acciones conjuntas entre actores, ciudades y regiones, es la institucionalización de los procesos y mecanismos de cooperación transfronterizos (Barajas, 2009; Clement *et al.*, 2005; De la Parra *et al.*, 2009; Gerber *et al.*, 2010; Wong-González, 2007). Se considera que de manera colectiva, las comunidades y grupos sociales fronterizos adquieren mayor peso ante las políticas nacionales, por lo que organismos como la Conferencia de Gobernadores Fronterizos pueden convertirse en catalizadores de estos procesos si mantienen su ímpetu organizativo y estratégico (Gerber *et al.*, 2010). Estos autores basan su argumentación en las siguientes tendencias: *a)* los crecientes lazos transfronterizos en términos económicos y sociales en los 10 estados fronterizos, que son superiores a los creados entre Estados Unidos y México; *b)* el creciente sentido de identidad de los residentes fronterizos como socios dentro de una región única; y *c)* la creciente maduración de las instituciones y la voluntad de los estados fronterizos de asumir nuevas responsabilidades. A escala subnacional, otros organismos que pudieran fortalecer su institucionalización y favorecer conjuntamente la competitividad regional y el bienestar social son la anteriormente mencionada Comisión Sonora-Arizona/Arizona-México

y el Acuerdo para el Progreso Regional Asociado (APRA) entre el noreste de México (Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas) y Texas. Precisamente, el fortalecimiento de esta institucionalización de los procesos es un factor clave para resistir y sobreponerse a situaciones críticas de refronterización como la reciente ley SB-1070 propuesta por Arizona.

Finalmente, el fortalecimiento de la institucionalidad en la región fronteriza, así como contar con fundamentos firmes para llevar a cabo una planeación de largo plazo en la zona, se verían altamente beneficiados con el establecimiento de una visión regional común que guíe los procesos y aspiraciones de sus integrantes (Wong-González, 2007).

A nivel del caso específico de la región Sonora-Arizona, también se ha subrayado en algunos estudios la necesidad urgente de llevar a cabo una reevaluación de las estrategias económicas regionales, no sólo con el propósito de recuperar la posición competitiva dentro del área del TLCAN y aprovechar cabalmente las oportunidades que éste brinda, sino para elevar, principalmente, los niveles de bienestar de la población, a la par del creciente proceso de integración económica entre ambos estados (Pavlakovich-Kochi, 2006). Así mismo, una agenda de futuro de la región Sonora-Arizona, en un intento de potenciar las complementariedades sobre las divergencias y la competencia estéril intrarregional, se ha propuesto profundizar en los siguientes temas (Wong-González, 2005): *a*) la naturaleza/modalidad de la integración económica binacional; *b*) las afectaciones espaciales intrarregionales de la integración; *c*) una estrategia (activa) de “corredores económicos”, en particular la potenciación del Canamex; *d*) el proceso de convergencia/divergencia regional; *e*) las fuerzas de competencia y complementación regionales; *f*) la necesidad de una mayor participación comunitaria y local (enfoque “de arriba abajo”) en las estrategias regionales de desarrollo económico y social, por ejemplo el proyecto “Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona”; *g*) la gestión de mayor descentralización y autonomía regional-local ante las respectivas instancias federales; *h*) el manejo binacional del medio ambiente, e *i*) el TLCAN y el diseño de una política regional compensatoria.

Siguiendo la línea anterior, en la reciente obra *Diálogo Social en la región transfronteriza Sonora-Arizona* (Córdova et al., 2012) se esbo-

zaron algunas propuestas y acciones relevantes tendientes a conjuntar esfuerzos de carácter binacional entre actores sociales, empresariales y políticos, a fin de materializar complementariedades que propicien un desarrollo humano más equilibrado en la región. Entre éstas se encuentran las siguientes: *a)* la creación de un espacio para la interacción que produce confianza y solidaridad entre la población fronteriza; *b)* desde la perspectiva ambiental, la aplicación y convergencia de diversos enfoques que promuevan la sustentabilidad, la equidad social y el desarrollo institucional; *c)* en los temas de migración y educación se propone construir un flujo de información binacional que dé cuenta de las necesidades educativas en la región, así como conocer y comparar los sistemas educativos de ambos estados; *d)* respecto al tópico de la pobreza fronteriza, también hay coincidencia sobre la necesidad de implementar medidas conjuntas a nivel binacional, para buscar soluciones comunes a problemas comunes, y *e)* con referencia a la relación entre empleo y entorno urbano se señalan varios desafíos de la ciudad de Nogales para contribuir a mejorar la calidad de vida, como la introducción de medios alternos de transporte, mejorar el equipamiento y la infraestructura urbana en las áreas de salud (hospitales) y educación (escuelas de calidad), contar con calles seguras, disponer de un ambiente limpio y áreas verdes y recreativas, así como desplegar una cultura de prevención y autocuidado de la salud con visión de largo plazo.

El tema de la inmigración ilegal representa el asunto crítico que ha producido un proceso de refteronterización entre Arizona y Sonora en los últimos años. Éste es sólo un ejemplo de la tendencia en una gran cantidad de países y regiones a nivel mundial.

Paradójicamente, la migración es considerada uno de los temas globales que caracterizan los inicios del siglo XXI, en el cual la fuerza de trabajo global se encuentra en movimiento como nunca antes (Manpower, 2008).⁶ Ante esto, la mayoría de las empresas y gobiernos están lejos de entender del todo la complejidad de la movilidad de talento y el creciente papel de su escasez que hoy afecta los mercados

⁶ De acuerdo con *The Economist* (2011), la migración cambió con la crisis económica global, pero sigue en aumento. Tanto la migración “circular”, en la cual la gente va y viene entre destinos, como la llamada “*on-migration*”, en la cual el migrante se mueve primero de un lugar a otro, y de ahí a un tercero o cuarto lugar, están creciendo.

laborales globales. Instituciones especializadas en el tema explican la existencia de un “desajuste demográfico” en la mayor parte del mundo desarrollado que afectará negativamente la oferta de trabajo y talento durante los próximos años (Salt, 2008). Como consecuencia, se argumenta que en el presente siglo las fuerzas de trabajo y talento serán cada vez más capaces de circular con libertad alrededor del mundo. No obstante, a pesar del avance en las tendencias hacia un “mundo sin fronteras” aclamado por Kenichi Ohmae (1991) y un “mundo plano” donde capital, tecnología e información se mueven entre mercados globales como lo sugiere Thomas Friedman (2005), las barreras políticas intentan impedir que la fuerza de trabajo se mueva libremente a través de las fronteras. Como sugiere Harris (2004), la solución más obvia a los problemas del sistema actual es aceptar la inevitable integración de los países desarrollados en un mercado laboral mundial y dar paso a la libre migración y fronteras abiertas.

Alentadoramente, a pesar de los problemas y conflictos en la frontera México-Estados Unidos parece existir una perspectiva positiva; así lo sugiere la diversidad de lazos de colaboración transfronterizos existentes. En el caso de Sonora y Arizona, la región cultural binacional se manifiesta en la multiplicidad de lazos de cooperación y vínculos familiares, sociales, histórico-culturales, comerciales y económicos, educativos y de investigación, e institucionales (Lara y Coronado, 1995; Lozano, 1997; Santos, 2004; Pavlakovich-Kochi, 2006; Pavlakovich-Kochi y Charney, 2008; Wong-González, 2004 y 2005). Como lo indicaba Óscar Martínez (1995) hace unos años, a pesar de la inestabilidad en la frontera, la zona continúa creciendo y prosperando. Y agregaba que ese crecimiento se explica por las oportunidades que prevalecen en la región y la voluntad que hay a nivel local, en ambos lados, para manejar los conflictos de manera eficiente.

En ese tenor, desde mediados de 1980 se planteaba que México y Estados Unidos deberían tomar en serio la propuesta de adoptar una “doctrina de necesidad mutua” como marco para abordar los problemas fronterizos (Stoddard, 1984, citado en Martínez, 1995). Esta es una línea de trabajo que habría que reforzar hacia futuro en este espacio fronterizo, y en especial en la región Sonora-Arizona. Los retos hacia el futuro no son sencillos, pero habría que pugnar porque los estrechos lazos de

colaboración familiar, social, cultural e institucional existentes entre los estados de ambos lados de la frontera sean más fuertes y perdurables que las acciones de refteronterización coyunturales de parte de agentes políticos aislados.

Bajo estos escenarios cambiantes y complejos en la región fronteriza México-Estados Unidos, conviene retomar una de las reflexiones de Claudio Magris (2006:90) –ciudadano fronterizo de la región de Trieste– cuando expresa que “tal vez el único modo para neutralizar el poder letal de las fronteras es sentirse siempre de la otra parte y ponerse siempre del lado de la otra parte”.

REFERENCIAS

ANDERSON, Stuart

2010 “Death at the Border”, *National Foundation for American Policy Brief*, mayo.

ARCHIBOLD, Randal y Jennifer STEINHAEUER

2010 “Welcome to Arizona, Outpost of Contradictions”, *The New York Times*, 28 de abril, en <<http://www.nytimes.com/2010/04/29/us/29arizona.html>>, consultado en marzo de 2013.

BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosio

2009 “Relaciones transfronterizas en la región Tijuana-San Diego”, en José María Ramos García e Ismael Aguilar Barajas, coords., *La gestión del desarrollo local en México: Problemas y Agenda*, México, D. F., El Colef/Miguel Ángel Porrúa, pp. 125-164.

BRENNER, Neil

1999 “Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union”, *Urban Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 431-451.

BROOKS, David

2010 “Aprueban en Arizona ley que criminaliza a indocumentados”, *La Jornada*, 20 de abril, en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/04/20/mundo/027n1mun>>, consultado el 6 de junio de 2012.

CAVE, Damien

- 2011 “For Mexicans Looking North, a New Calculus Favors Home”, *The New York Times*, 6 de julio, en <<http://www.nytimes.com/interactive/2011/07/06/world/americas/immigration.html>>, consultado el 6 de junio de 2012.

CHEN, Xiangming

- 2005 *As Borders Bend. Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Lanham, Boulder, Nueva York, Toronto y Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

CLEMENT, Norris; Paul GANSTER y Alan SWEEDLER

- 2005 “Environment, Development, and Security in Border Regions. Perspectives from Europe and North America”, en Paul Ganster y David E. Lorey, edits., *Borders and Borders Politics in a Globalizing World*, Nueva York, Toronto y Oxford, Lanham, Boulder, SR Books, pp. 199-236.

CÓRDOVA, Gustavo *et al.*

- 2012 *Diálogo social en la región transfronteriza Sonora-Arizona: retos y oportunidades para el desarrollo humano*, Hermosillo, Sonora, El Colegio de Sonora/Universidad de Sonora/El Colef /Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (mimeo).

DE LA PARRA RENTERÍA, Carlos, coord.

- 2009 *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos*, Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, Gobierno del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, septiembre, El Colef/Woodrow Wilson International Center for Scholars.

DEL CASTILLO, Gustavo; Armand PESCHARD SVERDRUP y Noé Aron FUENTES [reporte]

- 2007 “Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia”, Tijuana, 19 de diciembre, El Colegio de la Frontera Norte.

EL SEMANARIO

- 2010 “Reportan caída de hasta 40 % en ventas en Arizona por bloqueo”, *El Semanario Agencia* (ESA), 6 de julio, en <<http://>

www.elsemanario.com.mx/news/news_display.php?story_id=41260>, consultado el 6 de junio de 2012.

- ESCHBACH, Karl; Jacqueline HAGAN y Nestor RODRÍGUEZ
2001 *Causes and Trends in Migrant Deaths along the U.S.-Mexico Border, 1985-1998*, WPS 01-4, marzo de 2001, University of Houston, Center for Immigration Research.
- FOUCHER, Michel
1997 “Tipología de las fronteras contemporáneas”, en Philippe Bovin, coord., *Las fronteras del istmo: fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/ Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 19-24.
- FRIEDMAN, Thomas L.
2005 *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.
- GANSTER, Paul y David E. LOREY.
2006 *Borders and Borders Politics in a Globalizing World*, Lanham, Boulder, Nueva York, Toronto y Oxford, SR Books.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO)
2006 *Illegal Immigration*, GAO-06-770, United States Government Accountability Office, agosto, Washington, D.C.
- GARREAU, Joel
1981 *The Nine Nations of North America*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- GERBER, James, Francisco LARA VALENCIA y Carlos DE LA PARRA
2010 “Re-Imagining the U.S.-Mexico Border: Policies toward a More Competitive and Sustainable Transborder Region”, *Global Economy Journal*, vol. 10, núm. 4, pp. 1-17.
- GOMEZCÉSAR, Iván
1997 “Marco histórico de la migración sonoreense a Arizona”, en Fernando Lozano Ascencio, coord., *Sonorenses en Arizona. proceso de formación de una región binacional*, Hermosillo, Sonora, Unison, pp. 1-62.

GUARINO, Jenny [reporte]

- 2011 "A Decade of Decline in Person Crossings From Mexico and Canada Into the United States", *Bureau of Transportation Statistics*, Department of Transportation Research and Innovative Technology Administration, 027, E. U., febrero, pp. 1-6.

HARRIS, Nigel

- 2004 "Migration without Borders. The Economic Perspective", UNESCO, SHS/2004/MWB/5, 31 de marzo.

HARRIS, Nigel

- 2010 "Immigration and State Power", *Economic and Political Weekly*, Mumbai, 30 de enero, pp. 8-11.

JONES, Reece

- 2011 "Border security, 9/11 and the enclosure of civilization", *The Geographical Journal*, vol. 177, núm. 3, septiembre, pp. 213-217.

LANGLEY, Lester D.

- 1994 *MexAmérica: Dos países, un futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.

LARA VALENCIA, Francisco e Irasema CORONADO

- 1995 "Relaciones sociales y cooperación transfronteriza en la Región Sonora-Arizona", *Estudios Sociales. Revista de Investigación del Noroeste*, vol. 5, núm. 10, julio-diciembre, pp. 171-195.

LOZANO ASCENCIO, Fernando

- 1997 *Sonorenses en Arizona. Proceso de formación de una región binacional*, Hermosillo, Sonora, Unison.

MAGRIS, Claudio

- 2006 *Microcosmos*, Barcelona, Anagrama.

MAGRIS, Claudio

- 2008 *El infinito viajar*, Barcelona, Anagrama.

MANPOWER

- 2008 "The Borderless Workforce: 2008", Milwaukee, Manpower (A Manpower White Paper).

MARTÍNEZ, Óscar

- 1995 *Troublesome Border*, Tucson y Londres, The University of Arizona Press.

MASSEY, Douglas S.

- 2009 “Criminalizing Immigration in the Post 9/11 Era”, *Points of Migration*, Center for Migration and Development, publicación trimestral, 1 de septiembre.

MOREHOUSE, Barbara

- 2004 “Theoretical Approaches to Border Spaces and Identities”, en Vera Pavlakovich-Kochi, Barbara Morehouse y Doris Wastl-Walter, edits. *Challenged Borderlands. Transcending Political and Cultural Barriers*, Aldershot, Inglaterra y Burlington, Estados Unidos, Ashgate, pp. 19-39.

MOREHOUSE, Barbara; Vera PAVLAKOVICH-KOCHI y Doris WASTL-WALTER

- 2004 “Introduction: Perspectives on Borderlands”, en Vera Pavlakovich-Kochi, Barbara Morehouse y Doris Wastl-Walter, edits., *Challenged Borderlands. Transcending Political and Cultural Barriers*, Aldershot, Inglaterra y Burlington, Estados Unidos, Ashgate, pp. 3-11

OHMAE, Kenichi

- 1991 *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Nueva York, Harper Perennial.

PASTOR, Robert A.

- 2001 *Toward a North American Community. Lessons from the old world for the new*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

PAVLAKOVICH-KOCHI, Vera

- 1995 “Regional Inequalities, Border Infrastructure and Economic Integration: Policy Implications for the Arizona-Sonora Border”, *Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica*, vol. 5, núm. 10, julio-diciembre, pp. 139-169.

PAVLAKOVICH-KOCHI, Vera

- 2006 “The Arizona-Sonora Region: A Decade of Transborder Region Building”, *Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica*, vol. XIV, núm. 27, enero-junio, pp. 25-55.

PAVLAKOVICH-KOCHI, Vera y Alberta H. CHARNEY

- 2008 “Mexican Visitors to Arizona: Visitor Characteristics and Economic Impacts, 2007-2008”, Phoenix, Preparado por la

Oficina de Turismo de Arizona, Eller College of Management,
The University of Arizona, diciembre.

SALT, Bernard

2008 “The Global Skills Convergence. Issues and ideas for the management of an international workforce”, Melbourne, Australia, KPMG International, septiembre.

SANTOS, Leopoldo

2004 *Matrimonios de anglos y mexicanos en la frontera*, Hermosillo, Sonora, El Colegio de Sonora.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2011 “Estadísticas de Comercio Internacional”, Subsecretaría de Comercio Exterior, México, D.F., en <http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_Estadisticas_de_Comercio_Internacional>, consultado el 6 de junio de 2012.

STODDARD, Ellwyn R.

1984 “Northern Mexican Migration and the United States-Mexican Border Region”, en Óscar Martínez, 1995, *Troublesome Border*, Tucson y Londres, The University of Arizona Press, New Scholar 9, pp. 51-72.

STORPER, Michael

2003 *The Global Economy and Territoriality of Economic Development: Notes on a Research Agenda for the 1990s*, D9308, University of California, GSAUP, enero.

THE ECONOMIST

2011 “Migration after the crash. Moving out, on and back”, Economist Intelligence Unit, 27 de agosto, en <<http://www.economist.com/node/21526777>>, consultado el 6 de junio de 2012.

THE PERRYMAN GROUP

2008 *An Essential Resource. An Analysis of the Economic Impact of Undocumented Workers on Business Activity in the US with Estimated Effects by State and by Industry*, abril, Waco, Texas, Americans for Immigration Reform (AIR).

U.S. CENSUS BUREAU

2010 “State & County QuickFacts”, en <<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/04000.html>>, consultado el 6 de junio de 2012.

U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION

- 2011 "Border Crossing/Entry Data", *Research and Innovative Technology Administration*, Bureau of Transportation Statistics, <http://www.bts.gov/tbdr/bc_gtableprt.jsp>, consultado el 6 de junio de 2012.

VANNEPH, Alain

- 1997 "Frontera norte: de las redes a la integración transfronteriza", en Philippe Bovin, coord. *Las fronteras del istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 25-30.

WALL STREET JOURNAL

- 1998 "NAFTA reality check: Trucks, trains, ships face costly delays", en Chen Xiangming, 2005, *As Borders Bend. Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Lanham, Boulder, Nueva York, Toronto y Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 3 de junio, pp. A1-A10.

WELCH, Richard

- 2004 "From Iron Curtain to Fortress Europe", en Vera Pavlakovich-Kochi, Barbara Morehouse y Doris Wastl-Walter, eds., *Challenged Borderlands. Transcending Political and Cultural Barriers*, Aldershot, Inglaterra, y Burlington, Estados Unidos, Ashgate, pp. 81-90.

WONG-GONZÁLEZ, Pablo

- 2002 "Globalización y virtualización de la economía: Impactos territoriales", en Dinizar F. Beckerm y Pedro S. Bandeira, eds., *Desenvolvimento Local-Regional. Respostas Regionais aos Desafios da Globalizacao*, Santa Cruz do Sul, Brasil, Editora da UNISC, vol. 2, pp. 91-135.

WONG-GONZÁLEZ, Pablo

- 2004 "Conflict and accommodation in the Arizona-Sonora Region", en Vera Pavlakovich-Kochi, J. Morehouse y Doris Wastl-Walter, eds., *Challenged Borderlands. Transcending Political and Cultural Barriers*, Aldershot, Inglaterra, y Burlington, Estados Unidos, Ashgate, pp. 123-151.

WONG-GONZÁLEZ, Pablo

2005a “La emergencia de regiones asociativas transfronterizas: Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona”, *Frontera Norte*, El Colef, vol. 17, núm. 33, enero-junio, pp. 77-106.

WONG-GONZÁLEZ, Pablo, coord. [reporte]

2005b “CiberPuerto: Infraestructura Fronteriza, Competitividad y Desarrollo en la Región Sonora-Arizona”, Hermosillo, Sonora. SIUE-Gobierno del Estado de Sonora, Coordinación de Desarrollo Regional-CIAD, CEE.

WONG-GONZÁLEZ, Pablo, coord. [reporte]

2007 “Competitividad y áreas de oportunidad en la región fronteriza México-Estados Unidos”, Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, Puerto Peñasco, Sonora, Gobierno del Estado de Sonora, CIAD, A.C., septiembre.

GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA: UNA OBSERVACIÓN CONCEPTUAL

Luis F. Aguilar

El cuestionamiento de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha colocado recientemente en el centro de la preocupación ciudadana y las disciplinas que estudian el gobierno. Dicha cuestión ha surgido con gran fuerza por las evidentes dificultades, insuficiencias, fallas, errores e incumplimiento de los gobiernos –incluidos los democráticos– en numerosos asuntos de importancia para sus ciudadanos, hasta tal punto que, en algunos países y sectores sociales, se duda de la capacidad directiva de los mismos; llegando a concluir que no toda *acción del gobierno* es acción de gobierno. Mientras en algunas áreas de la problemática social el gobierno se desempeña con éxito, en otras queda rebasado por los problemas y no logra encontrar una solución satisfactoria.

En los siglos XIX y XX la cuestión política central fue la legitimidad política del gobierno, debido a que en la mayor parte de los países del mundo los gobiernos se caracterizaban por su imposición, arbitrariedad, atropello de derechos humanos, discriminación, exclusión, persecución, corrupción y hasta liquidación física de sus adversarios. Hoy el problema central es la capacidad y eficacia directiva del gobierno. La cuestión clave ya no se ubica en la legitimidad de la posición de autoridad del gobernante y la legalidad de su actuación, sino en el proceso de gobernar de los gobernantes legítimos, legales y democráticos, en su

capacidad de resolver los problemas críticos de la vida en sociedad y realizar futuros sociales de valía.

En este texto, de estricto carácter conceptual, se abordará el tema de la gobernanza transfronteriza, desde el modo en que se gobiernan y debe gobernarse, hasta los varios asuntos que importan o afectan a las poblaciones de ambos lados de la frontera México-Estados Unidos. El propósito es ofrecer algunas consideraciones para sustentar como principio que los problemas de la frontera, binacionales o transfronterizos, deben ser abordados con un enfoque de gobernanza asociada y cooperativa entre los gobiernos y los actores económicos y sociales que viven y operan en ambos lados de la línea fronteriza, lo que cuestiona aquellas posiciones gubernamentales o sociales unilaterales que imputan la causa de sus problemas y males al país, estado o localidad vecina sin asumir sus propias responsabilidades y, sobre todo, sin aceptar y promover posiciones de cooperación y corresponsabilidad para resolverlos apropiadamente y cancelar o disminuir sus efectos nocivos.

EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

Ante el agobio de los gobiernos por la problemática social a la que no logran dar una respuesta satisfactoria o, ante gobiernos cuyas decisiones han ocasionado grandes daños ha sido lógico preguntarse sobre la capacidad directiva de éstos y tratar de encontrar una respuesta.

Dos han sido las líneas que tratan de resolver la cuestión: la gobernabilidad, que en México es el enfoque familiar y atribuye el problema a la impotencia o carencia de capacidades del gobierno; y la gobernanza, que ubica el problema en la insuficiencia del gobierno, aun si es legítimo y competente. Mientras la línea de la gobernabilidad pone el énfasis en la ineptitud del gobierno y, en consecuencia, propone dotarlo con las capacidades de las que carece, la línea de la gobernanza insiste en su insuficiencia y, por ende, propone un nuevo estilo o proceso de gobernar.

La gobernabilidad supone y afirma que se puede tener gobiernos eficaces en la conducción de sus sociedades si se les dota de todas las capacidades (coactivas, legales, financieras, administrativas, cognoscitivas, técnicas, etc.) de las que carece o ha perdido a consecuencia de la política de ajuste implementada después de la crisis fiscal de los estados

sociales, la liberación de los mercados y la globalización económica actual con preponderancia del capital financiero, que ha disminuido la autonomía directiva de los gobiernos y de su ámbito de intervención. Este enfoque se sustenta en el supuesto que la dirección de la sociedad es una actividad propia y exclusiva del gobierno, que la sociedad es esencialmente una realidad ingobernable que necesita ser gobernada, conducida, ordenada y pacificada. Su segundo supuesto es que un gobierno dotado de las capacidades idóneas, es suficiente para dirigir y coordinar a una sociedad.

La línea de gobernanza afirma que, si bien es necesario otorgar o devolver al gobierno las capacidades que necesita para estar en condiciones de gobernar, lo que fundamentalmente se requiere es un nuevo proceso directivo, ya que las capacidades que pudiera poseer el gobierno serían limitadas o insuficientes para resolver la complejidad y la escala – transterritorial– de la problemática social actual. La acción del gobierno es necesaria e imprescindible, pero limitada en las condiciones de globalidad de la información, comunicación y economía; en condiciones de democracia, cada vez más intensa y exigente ante la presión de una ciudadanía políticamente más independiente; en condiciones de autonomía por parte de las corporaciones privadas, así como de las personas al decidir sus preferencias y proyectos de vida.

Esta situación de la sociedad contemporánea ha hecho que el gobierno sea más limitado en autoridad y recursos para atender los asuntos sociales y particularmente los asuntos económicos del desarrollo, bienestar y seguridad social. La nueva situación de la economía política mundial no es de equilibrio general, causa problemas de escala global y superior complejidad en su composición, causas y efectos, por lo que la solución ya no es posible mediante las decisiones, acciones y recursos del gobierno, se requiere obligadamente de las decisiones, acciones y recursos de los actores económicos y la sociedad civil. Frente a numerosos problemas de crucial interés (económicos, sociales, ambientales, etc.) el gobierno debe establecer con los sectores privados y sociales independientes relaciones nuevas, más horizontales y paritarias, de diálogo y acuerdo para que decidan sumar sus recursos y capacidades cognoscitivas, financieras y productivas a la acción directiva de la sociedad.

Como resultado, se ha configurado una nueva relación entre gobierno y sociedad, una nueva forma de gobernar cuya principal característica consiste en que los gobiernos dependen cada vez más de otros gobiernos y organizaciones, tanto del sector privado como de la sociedad civil (nacionales o multinacionales). En suma, en el mundo contemporáneo emerge y se desarrolla aceleradamente un nuevo modo de gobernar en modo de interdependencia, coordinación, cooperación, coproducción, sinergia entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, que toma las formas concretas de asociaciones, partenariados, redes, consorcios, consejos, etcétera. Aparece y se extiende una forma de gobierno asociado, relacional, horizontal e interdependiente en que gobierno, organizaciones privadas y organizaciones civiles definen en conjunto la agenda social y deciden tanto las acciones como las responsabilidades que cada uno asumirá. En esta época ocurre un tránsito del gobierno a la gobernanza: a *shift from government to governance*.

Sin embargo, la gobernanza, al ser una actividad directiva en la que participan diversos actores públicos, privados y sociales, nacionales y extranjeros, no podrá acreditar ser un modo productivo y útil de gobernar a la sociedad a menos que se cumplan tres condiciones: la adhesión a un sistema común de valores o principios; el reconocimiento de la interdependencia y la necesidad de cooperación o asociación; así como la existencia de una relación positiva entre los costos y los beneficios. Es decir, la gobernanza podrá socialmente afirmarse siempre y cuando los actores participantes: *a)* compartan un sistema de valores y normas fundamentales, que aprecien como obligatorias y dignas de ser respetadas en sus actividades; *b)* consideren que los problemas que se desean resolver, o los objetivos, requieren acción conjunta, pues no se pueden resolver ni alcanzar sólo con base en los recursos propios, es decir, mediante poder y mando sobre los demás o transacciones de mercado para la adquisición de bienes y servicios, etcétera; y *c)* consideren así mismo que los beneficios que arrojará la cooperación serán superiores en algún grado a los costos varios que implica cooperar, es decir, superior a los costos de transacción relacionados con la información, negociación e implementación de los acuerdos que conlleva inevitablemente la asociación.

Estas tres condiciones valen también para la gobernanza transfronteriza, pues muchos de los problemas de la frontera no se resuelven debido a que sociedad y gobierno no comparten el mismo sistema de valores humanistas y políticos con el mismo nivel de firmeza y convencimiento; sobrevive la creencia autocomplaciente de que un país comparado con el otro posee la autosuficiencia y el poderío para imponer una solución unilateral y finalmente, que los costos políticos y financieros de la cooperación parecen ser superiores a los beneficios que arrojaría, de modo que se desincentivan acciones conjuntas.

Como última observación, el nuevo estilo de gobernar asociado no hace que el gobernar sea más fácil y expedito en todos los asuntos. Muy probablemente el proceso decisorio y operativo será más complejo y accidentado en sus intercambios, o aquellas circunstancias en las que es previsible la diferencia de intereses; en nuestro caso, por los varios gobiernos y sociedades que intervienen en el manejo de los asuntos transfronterizos. Esta situación de dificultad directiva se presenta particularmente en las circunstancias de gobernanza multinivel, es decir, cuando el abordaje de ciertos asuntos públicos, para ser exitoso, requiere la concurrencia de varios gobiernos y, por ende, exige construir relaciones intergubernamentales, formas de coordinación y cooperación entre varios gobiernos, como ocurre en los estados federales, pero que en ocasiones no es posible lograr ya que estos gobiernos actúan con referencia a diferentes instituciones públicas, reglas y procedimientos administrativos o intereses políticos. En las circunstancias de gobernanza binacional o internacional, sobre todo cuando hay notorias asimetrías, y en las circunstancias de gobernanza transfronteriza, que tienen lugar cuando las poblaciones que colindan territorialmente tienen un interés común en la solución de un problema o el aprovechamiento de una oportunidad que se presenta de manera indivisa, pero que están bajo la soberanía de diferentes estados nacionales territoriales así como diferentes gobiernos que en determinados asuntos deciden y actúan con referencia a instituciones diversas, intereses de poder incompatibles o compromisos políticos internos que impiden los acercamientos y acuerdos. En el caso de la frontera México-Estados Unidos, son conocidos los numerosos asuntos de interés compartido por las poblaciones que se asientan a ambos lados de la frontera, así como existen experiencias frustrantes de su mal manejo con la consecuencia

de agravamiento de problemas y desperdicio de oportunidades por las discordancias institucionales, reticencias y sospechas recíprocas entre los gobiernos y actores políticos de la frontera o la oposición de ciertos sectores políticamente influyentes en ambos lados de la frontera a cooperar en temas específicos de su interés.

GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

Si es evidente la insuficiencia de los gobiernos cuando pretenden atender por ellos mismos asuntos domésticos de interés social, las evidencias son más claras en los “asuntos transfronterizos”. Por asuntos transfronterizos se entienden los hechos o situaciones sociales que las comunidades y los gobiernos de ambos lados de la frontera experimentan y consideran de importancia para la calidad de sus vidas; ya sea por razones negativas dado que esas situaciones ocasionan o podrán ocasionar daños a las poblaciones de la frontera, o positivamente porque esas situaciones producen o producirán beneficios valiosos en el futuro.

De manera específica, los asuntos transfronterizos son aquellos hechos sociales como el deterioro ambiental, la migración desordenada, la infraestructura insuficiente, el comercio de drogas y otros tráficos, la inseguridad, por ejemplo, que son considerados problemas porque ocasionan daños a las poblaciones fronterizas; o aquellos otros que son considerados oportunidades a aprovechar porque generan mejores condiciones de vida, como la creación de plantas de manufactura, el incremento comercial, la formación de cadenas productivas o sistemas de proveedores, la infraestructura compartida, la política ambiental común, los sistemas escolares de acceso común, el acceso al empleo y mejor nivel de ingresos, etcétera.

La característica específica de estos asuntos transfronterizos –que podrían causar daños o generar beneficios– consiste en que su manejo rebasa las capacidades particulares de los gobiernos y las sociedades que comparten la frontera, las causas que ocasionan el problema o los factores que pueden generar los beneficios esperados no son sólo las acciones que cada gobierno o sociedad lleva a cabo por decisión propia y con sus propios recursos, las cuales son corregibles y controlables en principio por ellos mismos, sino que se trata también de las acciones que llevan a

cabo los gobiernos y las sociedades del territorio colindante, por lo cual es necesario encontrar los dispositivos e incentivos para hacer que, de manera conjunta, ambos contribuyan a controlar las causas que ocasionan los problemas nocivos y favorezcan el acceso a aquellos elementos que son clave para producir los beneficios deseados.

De lo ya mencionado se infiere que la característica distintiva de los asuntos transfronterizos es la bilateralidad o, dicho de otra manera, la interdependencia entre ambas comunidades políticas y socioeconómicas, que es una específica modalidad de la bilateralidad, y que es necesario entender por los menos en dos sentidos:

- a) la existencia de los problemas en una comunidad puede ser resultado de los efectos negativos que le ocasionan las acciones de la otra comunidad, que han sido generadas de manera independiente (polución de aguas y tierras, formación de bandas criminales, etc.), o acciones que con frecuencia una comunidad o un gobierno ha decidido llevar a cabo para responder a las actividades o demandas y ofertas de la comunidad vecina. Como ejemplo, del lado estadounidense, para responder al tráfico de drogas y migración desordenada de propósito laboral; del lado mexicano, para dar respuesta a la contaminación provocada fuera de la circunscripción territorial, a la persecución injusta o inhumana de migrantes, que transgrede sus derechos, o al flujo de turistas;
- b) la solución de los problemas de una comunidad colindante o la realización de sus objetivos de interés depende de las acciones que la otra comunidad emprenda para corregir las acciones que le provocan a la otra serios problemas por sus consecuencias nocivas o ya sea para ofrecerle los recursos necesarios e importantes para realizar sus proyectos de beneficio social.

En ambos tipos de asuntos fronterizos muestra que, no obstante la soberanía, independencia y autonomía de los estados y gobiernos territoriales que se tocan en la frontera, existen en la realidad de la frontera diversas formas y niveles de interdependencia entre los gobiernos y las sociedades que pertenecen a estados nacionales diferentes. La interdependencia se muestra en la influencia recíproca de las acciones que

realizan ambas comunidades territoriales. Como ya se mencionó, las acciones de una comunidad fronteriza no se explican sin las acciones de la otra.¹

Sobre todo, la interdependencia se identifica cuando la solución del problema o la realización del proyecto de beneficio incluyen, en mayor o menor grado, una codependencia de recursos (*Resource Dependency*) entre las regiones y localidades a uno y otro lados de la frontera. Implica el reconocimiento recíproco de la dependencia mutua de recursos, capacidades y acciones, en consecuencia, se reconoce la necesidad o conveniencia de tener acceso a los recursos en posesión del otro (mediante intercambios, contratos, acuerdos, etc.) e incluso hacerlos comunes y compartir con el otro los recursos institucionales de la ley y la coacción, los recursos políticos de la influencia y convocatoria, los recursos económicos del capital financiero y del conocimiento y trabajo, los recursos civiles de la organización social y los recursos éticos de reconocimiento, respeto y solidaridad con las personas.

En resumen, el problema de un país depende del otro en tanto haya sido, en alguna medida, ocasionado por las acciones, omisiones o defectos del otro y, por ende, su solución dependa de lo que el otro país haga o deje de hacer con el fin de acabar con las causas que ocasionaron el problema y colaborar en la solución del mismo. Lo mismo puede decirse de los proyectos de desarrollo, crecimiento económico o de logro de objetivos preferidos. No hay solución posible

¹ Por ejemplo, en el caso de “problemas”, los asuntos transfronterizos son la migración por desempleo o bajos ingresos que afecta a una localidad fronteriza y la demanda por mano de obra o de trabajo calificado por parte de la otra; los daños ambientales específicos que los comportamientos de una población ocasiona a la otra que no los practica; el tráfico de drogas que una población realiza a consecuencia de la demanda de la otra población o la exportación de armas de un estado fronterizo a otro que las demanda para realizar actividades delictivas. En el caso de “objetivos u oportunidades de beneficio” (económico o social), los asuntos son la elevación de la productividad y competitividad de otros países en determinados sectores de manufactura que afecta la región al disminuir su nivel de ingresos o la participación en el mercado de los productos fronterizos y que para hacerle frente obliga a conjuntar inversiones, sumar y combinar los recursos disponibles en la región fronteriza (por ejemplo, innovación tecnológica de una región de la frontera y el trabajo experto y comparativamente barato de la otra), construir infraestructura de utilización común, facilitar (desregular, simplificar trámites, cancelar costos, etcétera, la movilidad de los recursos productivos entre ambos lados de la línea fronteriza.

sin que el otro decida actuar y se comprometa con seriedad. Tampoco es posible realizar el objetivo preferido que arroja beneficios particulares sin que el otro obtenga beneficios en mayor o menor grado. La necesidad de intercambio y colaboración es un componente intrínseco de las sociedades fronterizas, pero al mismo tiempo es indispensable idear esquemas de cooperación (instituciones, reglas y estándares de operación, agencias conjuntas, programas, asociaciones, esquemas de distribución de recursos) que permitan que el cálculo de costos y beneficios que cada comunidad o país realiza, en tanto actor racional, le sea favorable o por lo menos no adverso o absurdamente inequitativo.

En consecuencia, lo específico de la gobernanza transfronteriza consiste en que gobiernos y comunidades reconozcan que los factores que causan el problema de preocupación común y/o que generan la solución de beneficio común no son del todo controlables por el gobierno y la sociedad territorial de un lado de la frontera, o son controlables con altos costos de varios tipos (desde económicos hasta políticos), razón por la cual los problemas no se pueden resolver, ni realizarse los objetivos deseados de manera unilateral e independiente y decidir hacerlo de esa manera es irracional. Depende de acciones bilaterales, cuyos flujos de información, capital y trabajo traspasen la línea divisoria geopolítica de los estados soberanos constituidos.

La solución del problema y la creación del beneficio poseen una dinámica que se caracteriza por la unión más que por la división territorial, que es clásica de la teoría de los estados nacionales soberanos. Dicho de otro modo, las fronteras territoriales son más jurídicas que socioeconómicas al momento de abordar los asuntos económicos, sociales y ambientales que son de preocupación e interés de las comunidades de los estados nacionales que se asientan al borde de la frontera.

En suma, los asuntos transfronterizos son problemas o proyectos cuya solución o realización son de interés común de las localidades y poblaciones que comparten una frontera geopolítica pero cuya solución y realización no pueden alcanzarse, sobre todo, de manera eficiente, costo-eficiente, a menos que los gobiernos y las sociedades de los territorios colindantes elaboren y pacten una agenda compartida, acepten observar normas, directrices y estándares comunes de acción al abordar la agenda; coordinen sus acciones, actúen de manera

asociada (cooperen), aporten y compartan recursos para la solución del problema o la realización del objetivo.²

Por lo dicho, se registra que hay una relación entre el gobierno de los asuntos transfronterizos y la gobernanza “nueva” o “moderna”, que es en esencia el modo de gobernar en interdependencia entre los gobiernos y entre éstos y las organizaciones económicas y civiles. Sin embargo, la nueva gobernanza en condiciones de interdependencia entre organizaciones y actores públicos y privados significa e implica: *a)* que los actores gubernamentales y sociales saben que poseen recursos y capacidades específicas, son competentes en su campo y producen productos que son socialmente valiosos o útiles puesto que hacen posible o favorecen las actividades de los demás; *b)* que los actores reconocen que los recursos que poseen son limitados para realizar algunas de sus preferencias (resolver problemas, alcanzar metas) y que los recursos que necesitan para poder realizarlas están en posesión de otros actores que son independientes, es decir, no tienen control sobre ellos; *c)* que los actores saben que no tendrán acceso a esos recursos de los que carecen a menos que lleven a cabo actividades de intercambio con sus poseedores y a menos que este intercambio, que implica costos de transacción de varios tipos, sea

² La necesidad o la conveniencia de la coordinación-cooperación para la atención de determinados asuntos públicos transfronterizos se debe 1) a que las causas que originan las situaciones problemáticas de una localidad fronteriza son los comportamientos que practican los nacionales de un país y localidad fronteriza o los ciudadanos de ambos países y localidades (por lo que hacen o dejan de hacer) y que producen efectos que perjudican a ambos en algún grado –es el caso de los problemas derivados de los comportamientos de migración, de criminalidad o infracción legal en los dos lados de la frontera, de daños al ambiente, etcétera-. Por consiguiente, si no se diseñan políticas que exijan o incentiven la coordinación-cooperación con el fin de controlar o cancelar los comportamientos indeseados que tienen lugar en ambos países, el problema será irresoluble y el objetivo deseado inalcanzable, o bien es irracionalmente costoso querer resolverlos o realizarlos cada país o localidad por separado. Así mismo la necesidad o la conveniencia de la cooperación suele deberse 2) a que el problema que un país quiere resolver o el objetivo deseado que quiere producir necesita de la acción del otro país en razón de las capacidades y recursos con los que éste cuenta –es el caso de la industria manufacturera y agrícola, los servicios, la productividad o competitividad regional, la infraestructura, etcétera-. Por consiguiente, si no se diseñan políticas que incentiven a la cooperación de un país con el otro, el problema es irresoluble o el objetivo inalcanzable o simplemente es irracionalmente costosa su solución o su realización por separado. Entre estos polos hay otras múltiples situaciones en que los países se ven involucrados y afectados y requieren acciones asociadas.

considerado también de utilidad mutua o favorezca en cierto grado la realización de las preferencias de cada uno (preferencias que pueden ser particulares, privativas, o comunes, compartidas con los demás); *d*) que las relaciones de interdependencia compartan un análisis de costo-beneficio o análisis de los costos de transacción que la relación conlleva y será entonces por medio de los resultados del análisis que se podrá finalmente decidir si es necesario o conveniente cooperar o no, en consecuencia, darse a la tarea de encontrar las condiciones (instituciones, reglas, procedimientos, agencias, distribución de recursos, perfil de los participantes, etc.) que hagan posible intercambios y cooperaciones de resultados recíprocos aceptables.

Muchos fallos de la gobernanza provienen de la interdependencia público-privada, en varios temas no es conveniente para el gobierno o las organizaciones sociales y privadas por la desproporción entre los costos y los beneficios del asociarse. Lo mismo puede afirmarse de la gobernanza transfronteriza, en la que la diferencia de instituciones, cultura política, imagen del otro, magnitud del compromiso y de los recursos, balance entre la contribución y la retribución en varios asuntos de la frontera entre Estados Unidos y México, son asimétricos con frecuencia. Hay asuntos en que la colaboración es más accesible porque los beneficios superan a los costos (no sólo económicos) y hay asuntos más complicados porque los costos superan, o parecen hacerlo, a los beneficios.

La gobernanza de los asuntos transfronterizos no es sólo interdependiente sino que amplía y profundiza la interdependencia de los estados, gobiernos y sociedades de la frontera. Por consiguiente, se atenúa o modula el principio realista de las relaciones internacionales que establece que los estados territoriales y las comunidades económicas y civiles que los integran son por definición soberanos, independientes, no sujetos a las leyes y políticas de los otros gobiernos nacionales, estatales y municipales territoriales, y poseedores del poder suficiente para resolver por sí mismos los problemas de su sociedad territorial, incluido el poder militar.³ Esta posición pertinaz de la independencia, soberanía

³ En este sentido, la gobernanza transfronteriza es un ejemplo de lo que se ha llamado la “interdependencia compleja” (Keohane y Nye, 1977) en relaciones internacionales y que es un enfoque polémico con las tesis realistas de la seguridad nacional y del equilibrio de

y autosuficiencia del gobierno nacional conduce a considerar que los problemas que se padece en las regiones fronterizas son ocasionados por la contraparte fronteriza y representan en mayor o menor grado una amenaza a su seguridad nacional, a su prosperidad económica, bienestar social e identidad cultural, que son el sustento de su seguridad y soberanía, por lo que ameritan respuesta coactiva o regulatoria inhibitoria sin necesidad de diálogo y acuerdos cooperativos. A pesar de lo empolvado de esta posición, que no registra el hecho de que las condiciones actuales la fortaleza económica y el nivel de bienestar social de un país (en las que, según el supuesto, descansa la soberanía nacional) dependen de los flujos de comunicación y transacciones económicas de alcance global, es notorio el número de los muchos sectores políticos, militares, intelectuales y sociales de un país específico que mantienen esa posición y la convierten en la quintaesencia de su patriotismo, con el resultado de dejar crecer la gravedad de los problemas fronterizos y de disminuir las oportunidades de prosperidad superior, sustentabilidad y seguridad.

poder (militar), que han sido dominantes en la concepción y la práctica de las relaciones internacionales y que se hacen presentes en las relaciones fronterizas. Los rasgos básicos de “la interdependencia compleja” son: *a*) la existencia de canales múltiples, formales e informales, que conectan a las sociedades (se tienen relaciones interestatales, “transgubernamentales” y transnacionales); *b*) la ausencia de jerarquía en los temas de la política internacional, que son variados, cambiantes y hasta desarticulados, y cuya importancia cambia en gran medida debido a las condiciones de política interna (correlación entre política interna y exterior), y *c*) un papel menor de la fuerza militar. Lo específico de la interdependencia no es tanto la relación de beneficio mutuo como la existencia de costos recíprocos en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), puesto que la interdependencia siempre implicará costos, dado que implica una reducción de la autonomía decisoria y operativa, y dado que no es posible determinar en abstracto si los beneficios serán superiores a la magnitud de los costes. De todos modos, es probable que las ganancias y pérdidas comunes sean desiguales en su distribución, lo que lleva a descubrir que la interdependencia no toma siempre la forma de “dependencia mutua equilibrada”. Hay asimetrías en la relación y eso depende del posicionamiento o poder de los participantes en la relación. El poder sigue distribuido asimétricamente entre los interlocutores interdependientes, inclusive si (fina observación) la posición de poder no es permanente y universal en todos los asuntos de interés de las partes (pluralidad y desorganización temática) y aun si la ventaja inicial de un interlocutor, en razón del control que tiene sobre los recursos que interesan al otro e importan en la relación, no necesariamente asegura influencia o control dominante de los resultados. Las asimetrías no son sino ventajas. La capacidad de traducir las ventajas iniciales en resultados depende de la negociación política, la cual está condicionada por la vulnerabilidad de los participantes, que a su vez depende de si un actor frente a los movimientos (las políticas, cambios de políticas del otro) carece de alternativas de respuesta o éstas son costosas, como indican los señalamientos de la gestión estratégica y la negociación.

Es de afirmarse, no obstante estas pertinaces oposiciones, que el principio de soberanía, asociado con la frontera, no es absoluto ni inmune a contradicciones. Numerosos internacionalistas y estudiosos de la frontera México-Estados Unidos han usado términos como porosidad y permeabilidad para denotar que la frontera conecta economías y comunidades en ambos lados del límite internacional, produce diferentes grados de interdependencia y modos diversos de integración inclusive, que se expresan en flujos impresionantes de personas y mercancías que cruzan cotidianamente el límite internacional en uno y otro sentidos y generan intercambios cognoscitivos y expresiones culturales y artísticas distintivas, sin que estos hechos comporten una amenaza al principio fundamental de la soberanía territorial, aunque sí representa una amenaza a varios de sus viejos conceptos y empolvados comportamientos y políticas domésticas. La frecuencia, intensidad y diversidad de dichos flujos ponen de manifiesto el grado de interdependencia que existe y se desarrolla en ambos lados de la frontera. Más aún, las sinergias de la cooperación en varios asuntos de interés compartido dan pie a relaciones y redes sociales en las que las empresas, las organizaciones civiles y los gobiernos regionales se convierten en artífices y promotores de una agenda subnacional transfronteriza que corre en paralelo e influye en la agenda binacional mayor, con frecuencia más rígida y defensiva. La interacción cooperativa centrada en agendas locales y regionales, que son construidas y negociadas por actores de ambos lados de la frontera, deviene estructuras de gobierno y gestión que pueden competir o complementar la acción del Estado nacional para promover el desarrollo fronterizo.

A partir de estas consideraciones, se puede afirmar que son dos las exigencias esenciales al abordar los asuntos transfronterizos entre Estados Unidos y México: la necesidad o conveniencia de dar forma a una nueva gobernanza en modo de interdependencia, y la necesidad de manejar y disminuir la asimetría que está presente en las relaciones de interdependencia entre Estados Unidos y México, específicamente en sus zonas fronterizas, lo que genera costos de transacción (con frecuencia altos, por las sospechas, prejuicios y atropellos) y no genera los vínculos de confianza que impulsaría la interdependencia a niveles más altos y sostenidos, con el efecto de incrementar las capacidades y la calidad de vida de las regiones fronterizas.



PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO
EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS:
UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

Sergio Peña Medina

INTRODUCCIÓN

La presencia de conurbaciones que se extienden a ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos es un fenómeno que hace que las relaciones transfronterizas entre ambos países sean más intensas y al mismo tiempo complejas. El objetivo de este análisis es reflexionar en torno a dos aspectos fundamentales de las relaciones transfronterizas: 1) La planeación, o falta de la misma, en relación con el desarrollo urbano y 2) la gobernanza del espacio transfronterizo como un elemento central de la planeación transfronteriza.

La gobernanza del espacio transfronterizo se aborda de la misma forma que Kooiman (1993:43) la concibe; es decir, como un proceso dinámico que de manera permanente trata de encontrar un balance entre las necesidades de gobernar (p. ej. encontrar soluciones a problemas de orden colectivo) y las capacidades de gobierno (p. ej. la arquitectura institucional). Este proceso dinámico invariablemente genera interacciones entre el gobierno y la sociedad.

Desde el punto de vista de la gobernanza del espacio transfronterizo en este artículo argumento que las necesidades de gobernar o los problemas transfronterizos de orden colectivo se reducen a tres aspectos: 1) la asignación de recursos comunes, 2) la oferta de bienes públicos que permitan generar oportunidades de beneficios mutuos

y 3) el manejo de riesgos. Desde la perspectiva de las capacidades de gobierno, se argumenta que lo esencial del diseño de una arquitectura institucional y organizativa debe reducir los costos de transacción (Williamson, 1996). Según Williamson (1996:13) la gobernanza no sólo se enfoca a minimizar los costos de transacción; también es el medio por el cual se logra un orden en una relación en la cual conflictos potenciales pueden deshacer o perder oportunidades de lograr beneficios mutuos.

Para alcanzar los objetivos señalados, el ensayo se divide en cinco secciones. En la primera se hace un recuento del estado del conocimiento en torno al debate de cómo conceptualizar las conurbaciones que existen a lo largo de la frontera, si existe o no la planeación transfronteriza. Una segunda sección presenta de manera somera una discusión sobre la teoría de la planeación y la forma como nos permitiría abordar el aspecto de la planeación transfronteriza. La tercera sección se enfoca a presentar un marco conceptual que nos sirva para abordar el tema del desarrollo urbano transfronterizo y el rol de la planeación en el mismo. La cuarta sección hace un recuento de los planes, programas, prácticas y actores en torno al tema de la gobernanza de las conurbaciones transfronterizas. El artículo termina con las conclusiones.

CIUDADES GEMELAS, METRÓPOLIS Y CONURBACIONES TRANSFRONTERIZAS

El crecimiento demográfico de la frontera a la par del crecimiento urbano intenso, sobre todo en el lado mexicano, ha sido plenamente documentado (Alegría, 1989; Peach y Williams, 2000) además de los impactos o externalidades ambientales (Sánchez, 1990; Blatter y Clement, 2000). En años recientes ha surgido un debate importante que abona al tema transfronterizo y que se enfoca a conceptualizar el fenómeno urbano de las ciudades fronterizas que coexisten en tiempo y espacio (Alegría, 2009; Arreola y Curtis, 1993; Herzog, 1990).

El concepto de ciudades gemelas que se utilizó hace unas décadas para describir el fenómeno urbano en la frontera ha sido superado; el problema central del concepto de ciudades gemelas es que suponía o hacía implícito que las ciudades en ambos lados eran parecidas o eran

un mero reflejo la una de la otra en lo referente a la función y la estructura de las ciudades; sin embargo, este supuesto no es válido. En la actualidad existen dos contraposiciones con respecto a cómo conceptualizar el fenómeno urbano en la frontera; por un lado, está la postura que conceptualiza el problema urbano como metrópoli transfronteriza (Herzog, 1990), y por el otro, la postura que argumenta que no existen las metrópolis transfronterizas sino dos ciudades cuya función y estructura urbana son distintas (Alegría, 2009).

Herzog (1990:139) argumenta que el crecimiento urbano a lo largo de la frontera produce una estructura ecológica única que puede ser considerada como metrópoli transfronteriza en la cual “el espacio está funcionalmente unificado por las actividades cotidianas del sistema (trabajo, comercio, escuela, viajes sociales); recursos naturales y medio ambiente que comparten (aire, agua, flora, fauna) y producción y mercados de trabajo que se yuxtaponen a la frontera política”.

Por su parte, Alegría (1989, 1992) argumenta que la adyacencia en el espacio de las diferencias estructurales es lo que hace que la relación sea más intensa; sin embargo, Alegría (2009) argumenta que existe una diferencia importante entre interacción e integración, el autor no rechaza el argumento de que existe una interacción muy intensa pero eso no significa que exista una integración que resulte en la conformación sinérgica de una estructura urbana funcional; como ejemplo, Alegría enfatiza que los mercados de suelo en el caso de Tijuana y San Diego operan de manera paralela y autónoma de su contraparte en el otro lado de la frontera; además de no contar con mecanismos legales/institucionales, previamente descritos como capacidades de gobierno, para implementar un plan de desarrollo urbano conjunto. En resumen, el autor concluye que las metrópolis transfronterizas no son tal, sino dos ciudades que simplemente comparten un espacio en común.

Se considera necesario matizar los argumentos sobre si existe o no la metrópoli transfronteriza, dado que existen algunos indicadores o evidencias de interdependencia e integración funcional como es el caso de mercados inmobiliarios transfronterizos en El Paso-Juárez que se hizo evidente a raíz de la violencia que Ciudad Juárez ha experimentado. Como alternativa se propone el concepto de conurbación transfronteriza.

En este estudio, la conurbación se aborda como un fenómeno que enfrenta el dilema de gobernabilidad del espacio o territorio dada la existente asincronía entre las escalas político-territoriales encargadas de la planeación del territorio y los procesos (económico, social, cultural, etc.) que toman lugar en dicho espacio urbano (Iracheta, 2009). Aunado a estos argumentos, el concepto de conurbación transfronteriza abre oportunidades para cambiar el enfoque de la planeación transfronteriza de un enfoque físico-euclidiano funcional a un enfoque de gobernanza y de planeación colaborativa caracterizada por complejas interacciones entre los gobiernos y sus respectivas sociedades.

LA PLANEACIÓN TRANSFRONTERIZA: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

Una pregunta central en esta sección es ¿cuál debe ser el objeto/sujeto de la planeación transfronteriza y del desarrollo urbano? Uno de los grandes cambios teóricos de la planeación urbana-regional ha sido la evolución de los paradigmas de un enfoque físico-euclidiano a uno de procesos colaborativos y gobernanza (Allmendinger, 2002; Brooks, 2002; Campbell y Fainstein, 1997; Healy, 2006; Innes y Booher, 2010; Iracheta, 2009). En los siguientes párrafos se explicará de manera más amplia cuáles son los problemas centrales que la planeación aborda o trata de resolver, y cuáles son las capacidades gubernativas o los mecanismos institucionales desarrollados para la gestión de dichos problemas.

El enfoque clásico de la planeación, también conocido como el paradigma racional, se aboca a definir la planeación urbana regional desde un enfoque físico-euclidiano. Es decir, la planeación de la ciudad o del espacio urbano tiene como meta organizar las actividades (comercio, vivienda, industria, etc.) que en ella ocurren de tal forma que sean lo más eficientes y funcionales posible (reducción de la fricción de la distancia y costos de desplazamiento) y a la vez minimizar los riesgos (externalidades negativas) potenciales que las diferentes actividades pudieran generar tanto a las personas (salud pública) o la propiedad (el valor de la plusvalía del suelo). La generación de un plan de usos de suelo basado en criterios técnico-científicos, es un componente central de la planeación del desarrollo urbano desde la óptica clásica/racional

de la planeación. Healy (2006) equipara este tipo de planeación a una actividad análoga al armado de un rompecabezas, donde el planificador busca ubicar las piezas en el lugar que le corresponde a partir de criterios predefinidos de funcionalidad y eficiencia.

Desde la perspectiva de las capacidades de gobernabilidad desarrolladas por la planeación racional se puede decir lo siguiente: La planeación se convierte en la esfera exclusiva del experto o de una burocracia racional que a partir de criterios técnicos da soluciones del mismo tipo a problemas sociales. La burocracia racional, al estilo Weberiano, se caracteriza por ser jerárquica basada en control y comando, está delimitada por un mandato derivado de normas formales, existe una división del trabajo, las capacidades profesionales del personal están en congruencia con las actividades que desempeña, y pone un alto valor a la eficiencia y eficacia (Etzioni, 1964). En resumen, los departamentos de planeación urbana tienen el mandato de administrar el territorio conforme a las normas existentes y aplicar los procesos administrativos.

En lo que concierne a la planeación transfronteriza, Alegría (2009) de manera implícita utiliza este tipo de enfoque conceptual para argumentar que no hay ni metrópolis transfronterizas ni planeación de las mismas dado que el rompecabezas (p. ej. estructura urbana) no tiene ni pies ni cabeza y carece de una articulación funcional como ordenan los parámetros de la planeación racional. Si tomamos como válido el paradigma teórico de la planeación racional es difícil descalificar los argumentos de Alegría (2009).

La planeación físico-euclidiana o racional ha sido cuestionada severamente en las últimas décadas; primero por argumentos marxistas, también conocidos como la teoría crítica (Harvey, 1973) y pragmáticos (Lindblom, 1959), recientemente con argumentos tomados de Habermas y la racionalidad comunicativa (Forester, 1999; Healy, 2006; Innes y Booher, 2010). La crítica de Harvey a la planeación racional gira alrededor de que la idea de planeación racional ha sido un instrumento de poder cuya función es la generación de plusvalía urbana (p. ej. la tierra como mecanismo de intercambio) en lugar de producir el espacio como un medio de reproducción (p. ej. la tierra como un valor de uso) que permitan una vida mejor y que garantice el “derecho a la ciudad”.

Según Habermas, la racionalidad científica es un discurso de modernidad y de poder que tiene su origen en la Ilustración (Allmendinger, 2002). La modernidad está fundamentada en la noción de que el conocimiento generado a partir de métodos científico-racionales es el único válido; la sociedad se organiza y planifica a partir de estos argumentos racionales. Según Habermas, la racionalidad es un instrumento de poder y control que excluye y minimiza otras formas o fuentes de generar conocimiento como serían la argumentación y el debate. Una segunda generación de teóricos retoma las ideas de Habermas sobre la racionalidad comunicativa para proponer una nueva forma de abordar y entender la planeación (Forester, 1999; Healy, 2006; Innes y Booher, 2010). Estos teóricos argumentan que el enfoque de la planeación debe moverse de un enfoque físico-euclidiano a uno de colaboración donde el debate y la argumentación son importantes componentes de la generación de conocimiento aplicado a la acción pública. Además, este enfoque está más a tono con una sociedad democrática y posmoderna, donde la diversidad y las diferencias de opinión hacen que la definición de los problemas, que anteriormente eran claros, se vuelvan más complejos y poco claros en cuanto a las metas y objetivos.

Desde la perspectiva de la racionalidad comunicativa el tema central de la planeación urbana y regional no es la producción de un plan (por ejemplo, un plan de uso de suelo o de ordenamiento territorial) sino la búsqueda y mejora de procesos para lograr acuerdos que conlleven a la producción y legitimidad del plan mismo. Si la planeación se da mediante procesos legítimos en los que el debate, la argumentación y consulta de los actores fueron importantes, entonces la probabilidad de éxito del plan es más alta. En resumen, este enfoque de planeación plantea que lo esencial no es la producción de un plan espacial con los criterios técnicos racionales más avanzados sino la creación y producción de mecanismos, reglas, normas e instituciones de cómo gestionar el espacio por medio de procesos colaborativos que toman como punto de partida la interdependencia de intereses de múltiples actores y una interacción más intensa entre el gobierno y la sociedad.

En lo referente a las capacidades gubernativas y la racionalidad comunicativa se puede decir lo siguiente: El paradigma colaborativo,

como también se le conoce, parte del supuesto que las herramientas de la organización moderna (burocracia jerárquica de comando y control) ya no son del todo las más adecuadas para un contexto y sistema social-político caracterizado por su complejidad, dinámica y diversidad (Kooiman, 1993). Además, se reconoce que el gobierno por sí mismo no puede resolver los problemas que la sociedad enfrenta, por lo que se da una transformación en la que el gobierno pasa de ser el conductor a ser un socio en la producción de la agenda y la política pública. Entonces, la planeación se transforma de un mecanismo vertical y jerárquico de arriba abajo manejado por expertos burócratas a un mecanismo de redes y relaciones horizontales, asociaciones público-privadas, etcétera. En resumen, la interacción gobierno-sociedad se vuelve más diversa e interesante; la sociedad ya no es un ente pasivo que solamente da su voto sino un actor activo en la conducción de los asuntos colectivos.

El enfoque de planeación transfronteriza que se propone está fundamentado en las ideas de la planeación colaborativa (Peña, 2007) y es la que en este artículo se promueve como paradigma para abordar la planeación transfronteriza. La planeación transfronteriza es definida como un proceso de construcción de una arquitectura institucional, cuyo objetivo es el manejo conjunto del espacio transfronterizo, considerando las restricciones que la política territorial del Estado-nación impone en el proceso. En la siguiente sección se desarrolla con mayor detalle el marco conceptual de la planeación transfronteriza y se muestra que ésta ha experimentado cambios institucionales paralelos a los ya descritos en esta sección; es decir, se ha transformado lentamente de un proceso jerárquico-burocrático a un proceso colaborativo.

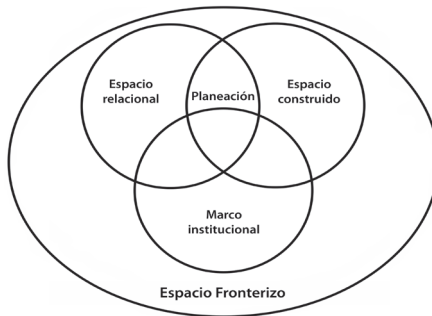
MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANEACIÓN TRANSFRONTERIZA Y DEL DESARROLLO URBANO

El argumento central es que la planeación transfronteriza debe enfocarse a analizar aquellas áreas que permitan abordar el tema del desarrollo urbano transfronterizo y el rol de la planeación a partir de la definición previa de verla como un proceso de construcción de una arquitectura institucional o de gobernanza. El objetivo último de la planeación en

general es producir o crear lugares con la mejor calidad de vida posible para sus residentes (Healy, 2010); en los espacios transfronterizos existen interrelaciones a partir de ciertos temas, los cuales son conducentes a crear sinergias y producir un discurso común que trascienda intereses nacionales y, que dan como resultado un régimen institucional de planeación transfronteriza.

Los temas que reúnen las características han sido identificados previamente (Peña, 2011) y son aquellos que tienen que ver con: 1) El manejo de recursos comunes, 2) el manejo de riesgos tanto naturales como antropogénicos y 3) la producción de bienes públicos que permitan explotar las oportunidades producto de la cooperación. Estos tres temas son de un gran interés común en el espacio transfronterizo y desarrollo urbano. Ahora bien, el tema central sigue siendo cómo generar los procesos de gobernanza que conlleven a mejorar las prácticas de la planeación y producir mejores lugares en el espacio transfronterizo. La figura 1 muestra los elementos centrales que se considera relevantes para el desarrollo urbano transfronterizo.

FIGURA 1. Marco conceptual del desarrollo urbano y la planeación



FUENTE: Elaboración propia.

Existen tres dimensiones que son relevantes de entender y tomar en consideración. Una primera dimensión es la forma como se produce el espacio físico construido (Harvey, 1996); aunque es importante, no es suficiente sólo con enfocarse al aspecto funcional o de estructura ur-

Una segunda dimensión a considerar es el espacio relacional que las relaciones sociales producen; según algunos autores (Harvey, 1996; Castells, 1991; Soja, 1999) el espacio es algo que es socialmente producido y que el aspecto físico-material es simplemente un reflejo de las relaciones sociales que en dicho espacio ocurren. La tercera dimensión, pero no la menos importante, es la existencia de un marco institucional; el marco institucional son las reglas y normas que condicionan o regulan tanto las acciones de gobierno como de la sociedad civil; es decir, son los aspectos que estructuran la acción social. Las normas pueden ser formales (leyes, tratados, regulaciones, etc.) o informales (prácticas sociales, convenciones sociales, códigos culturales, etc.).

La planeación transfronteriza se encuentra ubicada en la intersección de las tres dimensiones previamente descritas. Una de las tareas prioritarias de los planificadores no es producir un plan técnico-racional, que considere solamente el espacio desde una perspectiva euclidiana (espacio construido), sino facilitar el debate y el diálogo de los diferentes actores (gobierno, academia, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, etc.) para la construcción de un discurso o una visión que haga más intensa la colaboración y cooperación (espacio relacional). La planeación, de acuerdo con Brooks (2002), debe considerarse como un “experimento social” donde el acierto y error desempeñan un papel importante y donde los cambios son graduales hasta que producen algo nuevo en el largo plazo y diferente al *statu quo*; el conocimiento racional-científico juega un rol importante para informar el debate y proponer alternativas, pero este debe complementarse con el conocimiento que la praxis cotidiana que los actores no profesionales producen.

LA PLANEACIÓN TRANSFRONTERIZA: ESTRUCTURA, PROCESOS Y PRÁCTICA

En esta sección se aborda de manera más específica el marco institucional que existe actualmente y, que de alguna u otra manera es el que estructura la acción y la práctica de la planeación y que ofrece una gobernanza del espacio transfronterizo. Antes de explicar de manera detallada el marco institucional es importante señalar que el análisis está sustentado teóricamente en el concepto de los costos de

transacción en la forma como Williamson (1996), los concibe. Según Williamson (1996) la unidad de análisis central de cualquier arreglo organizacional/institucional son los costos de transacción; específicamente, la minimización de los costos de transacción. Por consiguiente, todo arreglo organizacional/institucional también puede analizarse como un “contrato incompleto.” El contrato es incompleto porque las partes involucradas cuentan con información parcial *ex ante*, y queda cierta ambigüedad para que *ex post* se adapte a las circunstancias y cambios en el contexto para lidiar con los riesgos morales que el contrato pudiere generar.

Al relacionar el concepto de costos de transacción en general, y particularmente el aspecto contractual de los mismos, se puede argumentar que los acuerdos y tratados existentes entre México y Estados Unidos son el equivalente a los “contratos incompletos” a los cuales Williamson (1996) hace referencia. Los acuerdos y tratados ofrecen el marco general que estructura la acción y la práctica de la planeación transfronteriza; también, los tratados son la parte formal de la gobernanza del espacio transfronterizo. Es por eso que los tratados, como los contratos, no pueden hacer explícito *ex ante* todos los aspectos y detalles, pues dan cabida a procesos y prácticas informales de manera paralela haciendo más compleja la interacción entre los gobiernos y la sociedad.

La planeación transfronteriza en términos generales no se puede entender sin tomar como referencia dos acuerdos paraguas que son el sustento formal que estructura la práctica y acción de la planeación transfronteriza: el Tratado de Aguas de 1944 y los acuerdos de La Paz firmados en 1983. Es de llamar la atención que pasaron casi cuatro décadas entre uno y otro acuerdos. Las razones ya han sido exploradas de manera extensa (Peña, 2007; 2010). Lo relevante a enfatizar aquí es que la integración económica que inició en la década de 1980, el crecimiento exponencial de la población transfronteriza y el desarrollo urbano anárquico, sobre todo en el lado mexicano, encendieron los focos rojos, por lo que era importante hacer algo al respecto. En otras palabras, se hizo necesario revisar el marco institucional existente o contrato (Tratado de Aguas) dado que los costos sociales ambientales de no hacer nada (*statu quo*) aumentaban. En otras palabras, el contrato o Tratado de Aguas vigente, concebido como un mecanismo redistributivo de un recurso,

no era suficiente o estaba rebasado por las nuevas necesidades que los flujos comerciales de un acuerdo de libre comercio demandaban en materia de desarrollo urbano.

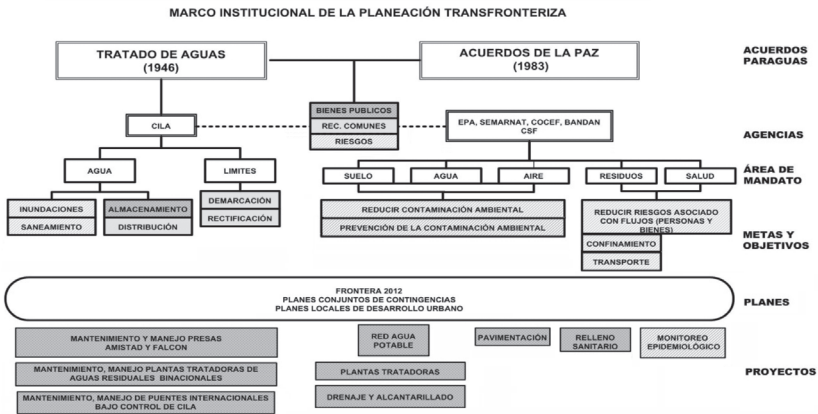
Varios autores (Lara, 2000; Mumme y Sprouse, 1999; Peña, 2007; Sánchez, 1990; Vázquez 2001) coinciden en que el medio ambiente es un tema que ha galvanizado no sólo a las comunidades de ambos lados de la frontera sino también a nivel transnacional, incluido Canadá. El medio ambiente en décadas recientes ha sido prominente en la agenda binacional y transfronteriza entre México y Estados Unidos. Esta importancia se explica dado el crecimiento demográfico de las ciudades, con ello la expansión de la huella de las conurbaciones transfronterizas producto de la interacción económica intensa. Ambos lados de la frontera coinciden en las metas y objetivos con respecto al ambiente natural; los residentes en ambos lados quieren un desarrollo urbano que sea sustentable y que prevenga los riesgos y amenazas a la seguridad de las personas, la propiedad y la salud pública –responsabilidad de los gobiernos locales y metas de la planeación.

Si bien las metas y los objetivos (fines) son claros; los medios para lograrlo son más complejos y difíciles. Por un lado, se puede optar por delegarle la responsabilidad a una burocracia profesional que proponga soluciones técnico-rationales basadas en la aplicación del conocimiento científico a la acción pública mediante una comisión binacional o bilateral (p. ej. La Comisión Internacional de Límites y Aguas conocida como CILA). Por otro lado, la solución es generar conocimiento a partir del debate que incluya no sólo a expertos sino también a otros actores ligados por medio de redes de la esfera privada, pública y social que propongan soluciones conjuntas. La combinación de ambas como forma colaborativa de planeación.

La figura 2 presenta de manera visual la arquitectura institucional existente y que sirve como referencia a la acción y práctica de la planeación transfronteriza en general y del desarrollo urbano en particular. La arquitectura institucional, con propósitos de índole heurístico solamente, se puede analizar en seis niveles que van de lo general a lo específico. El primer nivel es el nivel macro que da sustento al orden y estructura normativa y legal (formal) de la planeación transfronteriza. El segundo nivel se refiere a las capacidades gubernativas y al soporte

técnico-burocrático a cargo de operacionalizar los acuerdos paraguas. El tercer nivel se enfoca a identificar las áreas o mandatos que son el centro de la praxis de la planeación transfronteriza. El cuarto nivel son las metas o funciones establecidas como centro de gravedad de la planeación transfronteriza. El quinto nivel se enfoca a los planes que explícitamente se elaboraron para la región transfronteriza. El último nivel, y de mayor especificidad, es el de proyectos encaminados a transformar las metas en realidad; es decir, los medios. En los siguientes párrafos se explica de manera ampliada cada uno de los niveles.

FIGURA 2. Estructura de la planeación transfronteriza



FUENTE: Elaboración propia.

La planeación transfronteriza del desarrollo urbano está estructurada de manera formal por dos acuerdos existentes. Por un lado, el Tratado de Aguas acordado en 1944 y por el otro lado los acuerdos de La Paz firmados en 1983. Ambos tratados o acuerdos responden a problemas sociales colectivos específicos y a un contexto histórico de la frontera. El Tratado de Aguas de 1944 simplemente se enfoca a los aspectos distributivos de un recurso común (agua) que en esos momentos era de primordial importancia para el modelo de desarrollo económico de la frontera, el cual está basado en un modelo agroindustrial (del lado estadounidense) y agroexportador (del lado mexicano). El tratado establece

las normas generales distributivas de las cuencas hídricas compartidas, principalmente aguas del río Colorado y el río Bravo.

Los acuerdos de La Paz se generan en el contexto propiamente de la intensificación de la integración económica y del crecimiento urbano acelerado, sobre todo del lado mexicano, y sus externalidades ambientales negativas. Dado que el acuerdo sólo contempla aspectos hídricos, fue necesario generar uno nuevo para enfrentar los nuevos retos. El argumento central que se plantea es que ambos acuerdos han permitido, de manera general, estructurar la práctica y la acción de la planeación transfronteriza, de aquellos temas que son centrales a la cooperación transfronteriza; los temas relacionados a la distribución de recursos comunes, el manejo de riesgos tanto naturales como antropocéntricos, y la producción de bienes públicos que son fundamentales para poder explotar las posibles oportunidades producto de la cooperación. En resumen, esos tres temas pueden considerarse como los ejes articuladores de la cooperación transfronteriza.

Como siguiente elemento es importante hablar de los medios y capacidades gubernativas para lograr las metas; es decir, las agencias, los actores y sus mandatos. Previo a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), solamente existía una agencia encargada de la planeación transfronteriza –CILA–. La integración económica creó no solamente un acuerdo comercial (TLCAN) sino también en paralelo se acordó un tratado ambiental que abrió la oportunidad para crear nuevas agencias transfronterizas como son la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y su brazo financiero, el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan) y más tarde la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos (CSF).

Para el tema de la gobernanza transfronteriza, ¿qué es lo relevante o lo que podemos destacar de estas agencias transfronterizas? El diseño organizativo e institucional de la CILA, al menos en su origen, es el típico modelo jerárquico-burocrático de control y comando; la planeación transfronteriza se concibe como una planeación típicamente de la esfera de gobierno, en la cual la CILA es el instrumento o medio gubernamental para implementar las metas y objetivos acordados de manera bilateral por ambos gobiernos federales; la CILA es el agente típico que responde o rinde cuentas a múltiples agencias (la Secretaría de Relaciones

Exteriores, el Ejecutivo, el Congreso, etc.) de corte gubernamental. La Cocef es una de las agencias sobre las que más se ha escrito recientemente, y se argumenta que representa un cambio paradigmático (Mumme y Sprouse, 1999; Peña 2011) en su diseño organizacional. La Cocef es un ejemplo de un diseño organizativo institucional de corte horizontal y de redes, típico de aquellos que son centrales a los procesos de gobernanza. La Cocef, recientemente también la CILA, han incorporado mecanismos que permiten la participación de actores gubernamentales locales y no gubernamentales en sus procesos de planeación, consistente con la noción de la nueva gestión que el gobierno por sí solo no puede gobernar sino que requiere de la sociedad para que juntos conduzcan el barco a buen puerto (Denhardt y Denhardt, 2003).

En lo que concierne a las áreas de mandato que identifican los temas o problemas a los cuales la agenda transfronteriza se enfoca; los temas identificados no son diferentes a aquellos identificados en un plan de desarrollo urbano local. La CILA está limitada por su mandato a enfocarse a dos temas centrales –agua y límites–. Los acuerdos de La Paz y las subsecuentes adendas ampliaron los temas de la agenda al incluir aspectos relacionados con la contaminación del suelo, contaminación del aire, manejo de residuos en general y la salud pública; estos temas son centrales a las acciones que definen a la Cocef, la cual desempeña un rol importante como gestor de proyectos y recursos.

Los objetivos de cada una de las áreas de mandato se discuten a continuación. Las metas y objetivos se relacionan directamente con los tres temas de primer orden que caracterizan toda relación transfronteriza –distribución de recursos comunes, manejo de riesgos y la producción de bienes públicos–. En lo referente al tema del agua, las metas que se persiguen están relacionadas con los tres temas de primer orden. Por ejemplo, la distribución del agua va relacionada con el tema de recursos comunes, lo mismo que la demarcación y rectificación de la frontera; aquí el común denominador es una relación de suma-cero dado que el recurso agua es un bien finito y rival. La reducción de riesgos es otra meta u objetivo central de la planeación transfronteriza. En el tema del agua y los riesgos asociados con la naturaleza, tales como inundaciones; además de riesgos de salud con respecto al saneamiento, y los riegos de la contaminación ambiental;

los temas de contaminación de suelo y aire tienen que ver con los riesgos ambientales producto de las externalidades negativas; los relacionados con los residuos y salud se enfocan sobre todo a aquellos ligados con los flujos tanto de personas (enfermedades contagiosas con potencialidad de pandemia) como de mercancías y bienes (riesgos antropogénicos como pudieran ser derrames de químicos) por lo que el confinamiento y transporte son parte importante para su manejo. El tema de la producción y oferta de bienes públicos juega un rol menor comparado con los riesgos; en lo referente al asunto del agua, el almacenamiento del agua y la generación de energía son un ejemplo de un bien público aunque también desempeña un rol de manejo de riesgos. La CILA también juega un rol central en la planeación de los puentes internacionales, los cuales también los podemos clasificar en la categoría de bienes públicos.

La operacionalización de las metas y objetivos de la agenda transfronteriza relacionada con el desarrollo urbano se traduce en planes. Existen actualmente dos tipos de planes transfronterizos Plan Frontera 2012 y su sucesor Plan Frontera 2020 y planes conjuntos de contingencias; además de los respectivos planes locales de cada comunidad fronteriza. El Plan Frontera 2012 de manera general fue diseñado para traducir en la práctica los Acuerdos de La Paz; el enfoque del Plan Frontera 2012 es en las áreas de calidad del aire, manejo de residuos peligrosos, contaminación del suelo y riesgos de salud. En gran medida, el Plan Frontera 2012 es de corte gubernamental donde las respectivas agencias ambientales de Estados Unidos (EPA) y México (Semarnat) asumen el rol de coordinadores. Aunque es importante señalar que existen mecanismos que abren la oportunidad a actores no gubernamentales a ser partes del proceso en la forma de grupos de trabajo.

En lo concerniente a los Planes Conjuntos de Contingencias (PCC), aunque ligados al Plan Frontera 2012, han adquirido su propia dinámica. El objetivo de los PCC es que cada comunidad en ambos lados de la frontera tenga su propio plan de contingencias; los planes de contingencias en esencia tratan de desarrollar protocolos de acción y simulacros a través de coordinación y comunicación entre las diferentes agencias a cargo de responder a emergencias. El foco de atención de los PCC son primordialmente las contingencias antropogénicas

relacionadas con materiales peligrosos; asociadas recientemente con posibles riesgos producto del terrorismo.

A nivel más específico de acción transfronteriza tenemos los proyectos implementados para transformar en realidad las metas y objetivos señalados. En lo que se refiere a las cuestiones del agua y relacionados con las actividades de la CILA, dado su mandato acotado a agua y límites, se enfocan a manejar y darle mantenimiento a la infraestructura existente en la forma de presas (Amistad y Falcón), plantas binacionales tratadoras de aguas residuales (Tijuana, Nogales); así como aquellos puentes internacionales a su cargo. En torno al tema del agua pero ligado al objetivo de prevención de contaminación ambiental; existen proyectos para expandir la red de agua potable, ampliar la capacidad de tratamiento de aguas residuales mediante plantas tratadoras y el drenaje y alcantarillado; ambos proyectos previenen la contaminación del suelo. En lo que concierne al tema del aire, una de las estrategias es la de pavimentación, la cual permite reducir la cantidad de partículas PM10 en el aire que es generada por el polvo. La parte de los residuos está ligada con la capacidad de manejo de los mismos por medio de rellenos sanitarios. En estos temas la Cocef ha desempeñado un rol importante como promotor y gestor de recursos ante el Bandan y otras agencias federales. En términos generales, se ha tenido éxito ya que la cobertura de infraestructura básica ha logrado ampliarse y estar cercana a la cobertura total. Finalmente, en cuestiones de salud pública la CSF tiene un programa de monitoreo epidemiológico.

CONCLUSIONES

Las conclusiones se abordan en tres dimensiones. Primero, el cambio en el paradigma de los procesos de la gobernanza de la planeación transfronteriza. Segundo, el rol que las instituciones transnacionales y locales juegan en el proceso de la planeación transfronteriza. Finalmente, el futuro de la planeación transfronteriza del desarrollo urbano.

En lo referente a los procesos de gobernanza transfronteriza, se hizo énfasis en que la planeación transfronteriza se encuentra en una etapa de cambio de paradigma. Los procesos han incorporado lo que autores como Denhardt y Denhardt (2003) llaman del manejo

y conducción (*steering*) de los asuntos públicos, de un modelo netamente jerárquico burocrático de control y comando, a uno más de corte horizontal de redes y asociación (*rowing*). La CILA, en su origen, es la organización icónica transfronteriza que representó el modelo burocrático-jerárquico responsable de operacionalizar los acuerdos suscritos por ambos gobiernos y responsable de las agencias federales que le dieron origen. La Cocef es concebida como el modelo de la gobernanza transfronteriza en el contexto de la integración económica y apertura democrática; la Cocef asume un rol de gestor y coordinador de la red de múltiples agentes o grupos de interés (*stakeholders*) que encuentran en el medio ambiente el tema que los galvaniza. La gestión de los asuntos transfronterizos cambia paulatinamente de ser un asunto de diplomacia formal y de alta política (ejecutada por los gobiernos federales y enfocada a asuntos de interés nacional) a ser una diplomacia informal o paralela y de baja política (organizada en redes por actores no gubernamentales enfocada en resolver asuntos de escala local que normalmente competen a gobiernos locales). Es importante señalar que la hipótesis de cambio hacia a un modelo de planeación más colaborativo ha sido afectada por los eventos terroristas del 11 de septiembre de 2001. El enfoque físico (construcción de muros) y la demarcación de la frontera surgen de nueva cuenta en la agenda.

En lo referente al rol y función que las instituciones transfronterizas juegan, es decir, al hacer de las instituciones, por razones prácticas, en este análisis se parte del supuesto que las instituciones son organizaciones y por ende tienen una razón instrumental en su hacer; son los medios para lograr fines que no pueden realizarse por iniciativa propia o individual y desarticulada.

Por tradición el debate sobre instituciones transfronterizas y el diseño organizativo gira en torno al funcionalismo frente al transnacionalismo. Una organización funcionalista es aquella que es de corte instrumental, que se crea con un propósito específico de lograr una meta acotada; asume que la cooperación es el resultado de intereses mutuos y por lo tanto, el proceso de integración es de tipo gradualista y controlada por el Estado. El transnacionalismo presupone que la cooperación en sí misma es positiva y que la cooperación no necesariamente se basa en parámetros racionalistas; el Estado por sí mismo

no puede resolver todos los problemas por lo que tiene que ceder parte de su soberanía a los organismos transnacionales que velarán por el interés común. Este análisis ha dejado claro que la planeación transfronteriza en gran medida se ha llevado a cabo de una manera funcional; es decir, el proceso de institucionalización ha sido lento, gradual y limitado a ciertos temas (recursos compartidos, riesgos y bienes públicos). La Cocef ha sido un experimento limitado del modelo transnacionalista; sin embargo, después de los atentados terroristas el apoyo al experimento con el transnacionalismo prácticamente ha desaparecido, al menos por parte de Estados Unidos.

En el párrafo anterior se discutió el ser o hacer de las instituciones; ahora el enfoque se orienta al deber ser. Implícitamente, varios colegas (Alegría, 2009; Herzog, 2000; Mumme y Sprouse, 1999; Peña, 2007) parten del supuesto que el desarrollo urbano y la planeación transfronteriza deberían adoptar un diseño institucional similar al transnacionalista; es decir, tener instituciones que hagan propiamente planeación transfronteriza y que tengan todas las atribuciones legales (p. ej. poder de policía, de extinción de dominio o *eminent domain*) para hacer planeación transfronteriza y no simplemente coordinación intergubernamental. Entonces es importante preguntar ¿por qué este tipo de planeación no se ha logrado implementar? La respuesta a la cuestión está en analizar los costos de transacción (cambios legales constitucionales, armonización de reglamentos, prácticas, normas, etc.) de este modelo institucional de planeación transfronteriza.

El contraargumento a la planificación como un modelo transnacionalista simplemente es necesario adecuar y reorganizar lo que existe de tal forma que las instituciones complementen y no sustituyan la planeación local; es decir, mejorar la coordinación intergubernamental. La conclusión es que lo que es deseable (planeación transfronteriza) no es factible, y por ende la planeación transfronteriza se ha limitado a ser simplemente un esfuerzo de coordinación intergubernamental. La coordinación intergubernamental, a pesar de sus defectos, es la que menos costos de transacción representa. La planeación transfronteriza basada en un modelo de coordinación intergubernamental debe ser complementado por medio de la interacción con otros actores de la sociedad que hagan más fluida la comunicación y efectiva la acción pública o colectiva.

REFERENCIAS

- ALEGRÍA, Tito
1989 “La ciudad y los procesos transfronterizos entre México y los Estados Unidos”, *Frontera Norte*, vol. 1, pp. 53-90.
- ALEGRÍA, Tito
1992 *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos: Una interpretación y algunos resultados*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- ALEGRÍA, Tito
2009 *Metrópolis transfronterizas: Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa/El Colef.
- ALLMENDINGER, Phillip
2002 *Planning Theory*, Nueva York, Palgrave.
- ARRREOLA, Daniel y James R. CURTIS
1993 *The Mexican Border Cities: Landscape Anatomy and Place Personality*, Tucson, University of Arizona Press.
- BLATTER, Joachim y Clement NORRIS
2000 “Cross-Border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America”, *Journal of Borderlands Studies*, vol. 1, pp. 15-54.
- BROOKS, Michael
2002 *Planning Theory for Practitioners*, Illinois, American Planning Association Press.
- CAMPBELL, Scott y Susan FAINSTEIN, edits.
1997 *Readings in Planning Theory*, Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers.
- CASTELLS, Manuel
1991 *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban Regional Process*, Malden, Massachusetts, Blackwell Publisher.
- DENHARDT, Janet y Robert DENHARDT
2003 *The New Public Service: Serving, not Steering*, Nueva York, M.E., Sharpe.

DIXIT, Avinash K.

1999 *The Making of Economic Policy: A Transaction-Costs Politics Perspective*, Baltimore, The MIT Press.

ETZIONI, Amitai

1964 *Modern Organizations, Foundation of Modern Sociology Series*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall Inc.

FORESTER, John

1999 *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MIT Press.

HEALY, Patsy

2006 *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

HEALY, Patsy

2010 *Making Better Places: The Planning Project in the Twenty-First Century*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

HARVEY, David

1973 *Social Justice and the City*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

HARVEY, David

1996 "On Planning the Ideology of Planning", en Scott Campbell y Susan Fainstein, eds., *Planning Theory*, Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers.

HERZOG, Lawrence

1990 *Where North Meets South: Cities, Space, and Politics on the U.S.-Mexico Border*, Austin, Texas, University of Texas.

HERZOG, Lawrence

2000 "Crossborder Planning and Cooperation", en Paul Ganster, edit., *The U.S.-Mexican Border Environment: A Road Map to Sustainable 2020*, SCERP Monograph Series 1, San Diego State University Press.

INNES, Judith y David BOOHER

2010 *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Nueva York, Routledge.

IRACHETA, Alfonso

2009 *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, México, Miguel Ángel Porrúa / Colegio Mexiquense.

KOOIMAN, Jan

1993 "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity", en Jan Koiman, edit., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi, SAGE Publications.

LARA, Francisco

2000 "Transboundary Networks for Environmental Management in the San Diego-Tijuana Border Region", en L. Herzog, edit., *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, La Jolla, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.

LINDBLOM, Charles

1959 "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, vol. 19, núm. 2, primavera, pp. 79-88.

MUMME, Steve y Terry SPROUSE

1999 "Beyond BECC: Envisioning Needed Institutional Reforms for Environmental Protection on the Mexico-U.S. Border", en Dennis L. Soden y Brent S. Steel, edits., *Handbook of Global Environmental Policy and Administration*, Nueva York, Marcel Dekker, Inc.

PEACH, J. y J. WILLIAMS

2000 "Population and Economic Dynamics on the U.S.-Mexican Border: Past, Present, and Future", en Paul Ganster, edit., *The US-Mexican Border Environment: A Road Map to a Sustainable 2020*, San Diego, California, SDSU, pp. 37-72.

PEÑA, Sergio

2002 "Land Use Planning on the USA-Mexico Border: A Comparison of the Legal Framework", *Journal of Borderland Studies*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-19.

PEÑA, Sergio

2007 "Cross-border Planning at the U.S.-Mexico Border: An Institutional Approach", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 21, núm. 2, pp. 1-18.

PEÑA, Sergio

2011 "Regímenes de planificación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos", *Región y Sociedad*, Sonora, El Colegio

de Sonora, vol. 23, núm. 50, enero-abril, pp. 115-152.

SÁNCHEZ, Roberto

1990 "Manejo transfronterizo de residuos tóxicos y peligrosos: una amenaza para los países del tercer mundo", *Frontera Norte*, vol. 2, núm. 3, enero-junio, pp. 91-114.

SOJA, Edward

1999 "In Different Spaces: The Cultural Turn in Urban and Regional Political Economy", *European Planning Studies*, vol. 7, núm. 1, pp. 65-75.

VÁZQUEZ-CASTILLO, M. Teresa

2001 "Bilateral Planning México-U.S.: Institutions, Planners and Communities", *European Planning Studies*, vol., 9, núm. 5, julio.

WILLIAMSON, Oliver E.

1996 *The Mechanism of Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN
Y COOPERACIÓN EN REGIONES
TRANSFRONTERIZAS DE EUROPA
Y AMÉRICA LATINA



LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS. DE LA DEPENDENCIA
A LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA.
DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Gustavo Vega Cánovas

INTRODUCCIÓN¹

Tras más de dos siglos de vecindad y pese a intentos intermitentes de México por distanciarse de su vecino del norte motivados por el temor a su hegemonía política, económica y cultural, una constante presente a lo largo de este tiempo en las relaciones entre México y Estados Unidos ha sido la consolidación de un proceso progresivo de integración económica y social, el cual se expresa actualmente en elevados flujos comerciales, financieros y laborales entre ambos países.

Para 2012, México se convierte en el segundo mercado de exportaciones más grande de Estados Unidos y su tercer socio comercial, sólo precedido por Canadá y China, concentrando aproximadamente 12 por ciento de las importaciones y exportaciones totales de su país vecino. Por su parte, Estados Unidos es el socio más importante de México, concentra dos tercios del comercio total del país, muy por delante de los niveles de intercambio que México mantiene con otras regiones y países como Europa, Japón, el resto de América Latina y Canadá. Así mismo, Estados Unidos es la mayor fuente de flujos de inversión extranjera en México, y abarca alrededor de 41 por ciento del total de inversiones en el país. La integración del

¹ Agradezco a Jaime Vigna su importante ayuda en la actualización e interpretación de la información sobre las tendencias recientes del comercio en América del Norte. También fue central su contribución para darle coherencia a este capítulo.

mercado laboral entre ambos también es muy profunda e incluso, desde la Segunda Guerra Mundial, al menos 10 por ciento del crecimiento de la oferta laboral en Estados Unidos se explica por la inmigración mexicana. Los mexicanos que trabajan en Estados Unidos representan una quinta parte de la fuerza laboral total de México, y sus remesas, tan sólo en 2012, excedieron los 22 mil millones de dólares, y representaron la primera fuente de divisas, al superar rubros como el petróleo y el turismo.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el más reciente instrumento promotor de este proceso de interdependencia económica, aceleró la integración a niveles sin precedentes de tal manera que, para los primeros meses del año 2001, algunos analistas y *think tanks* propusieron avanzar en la región a estadios más profundos de integración económica como una Unión Aduanera o incluso una Comunidad de América del Norte (Council of Foreign Relations, 2005; Pastor, 2001, 2011). No obstante, múltiples factores, entre los que podemos destacar el inicio de la guerra contra el terrorismo tras los ataques del 11 de septiembre, el incremento de los niveles de violencia relacionados con el narcotráfico en México, la crisis financiera estadounidense y los retos a nivel mundial de la profundización de los procesos de globalización económica, se combinaron dramáticamente e impidieron la consolidación de este proyecto.

Esta reticencia a la integración provocada por los fenómenos enumerados anteriormente llevó incluso a que el actual presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en su primera campaña presidencial manifestara su apoyo a una renegociación del TLCAN, propuesta que, por fortuna, nunca se materializó. Puesto que no siguió adelante con la propuesta de renegociación, tras asumir la Presidencia, se hubiera esperado que Obama asumiera una mirada fresca hacia el Tratado o un reconocimiento público a la importancia del proyecto que corporifica el TLCAN para fortalecer la salud económica del mercado de América del Norte, sin embargo, esto tampoco ocurrió. En el caso mexicano, a pesar de que el compromiso con el proyecto del TLCAN se mantuvo, el presidente Felipe Calderón priorizó a tales niveles su agenda en contra del crimen organizado, aquel tema quedó relegado a un segundo plano. Mientras tanto, no hubo crecimiento económico en la región, por lo que cada vez es más apremiante la necesidad de nuevas iniciativas que puedan ayudar a superar los retos económicos que enfrentan ambos países.

La tesis principal que se defiende en este capítulo es que México y Estados Unidos pueden ayudarse mutuamente a superar los desafíos económicos que enfrentan en la actualidad por medio de nuevas políticas que reconozcan la compleja interdependencia económica que predomina entre ellos, especialmente a raíz de la negociación y puesta en vigor del TLCAN. En el capítulo se propondrán dos tipos de políticas que podrían ayudar a revivir y estimular los flujos comerciales y de inversión: un nuevo modelo de gestión de la frontera y la profundización de una política comercial entre ambos países que se aboque a eliminar las restantes barreras comerciales no tarifarias que permanecen vigentes entre ambos países. Con todo, en el capítulo también se muestra que la crisis de 2008-2009 y el efecto negativo que tuvo sobre la economía mexicana nuestra excesiva vinculación a la economía estadounidense nos debe alertar sobre la necesidad de seguir buscando la diversificación de nuestros mercados a otros países y regiones.

En la primera parte del capítulo se analiza las dimensiones, importancia y el significado de la interdependencia económica de nuestro país con Estados Unidos en la actualidad, enfatizando de manera especial las tendencias que han mostrado los flujos económicos desde la entrada en vigor del Tratado. Se demuestra cómo las relaciones económicas y comerciales con Estados Unidos representan la proporción más importante del total del intercambio económico de México con el mundo y, simultáneamente, nos han convertido en el segundo mercado para las exportaciones estadounidenses y su tercer socio comercial en términos de importancia. En el ámbito de la inversión extranjera directa (IED), Estados Unidos representa la principal fuente de inversión total en México y se ha convertido en uno de los mercados más atractivos para la inversión mexicana en el exterior.

En la segunda parte del capítulo se analiza cómo desde el año de 2001 ha habido una clara pérdida de dinamismo en los flujos de comercio e inversión entre ambos países, lo que se explica fundamentalmente por tres factores: el primero es la firma, por parte tanto de México como de Estados Unidos, de un creciente número de tratados de libre comercio (TLC), los cuales conceden a los países firmantes acceso equivalente al que tienen los productos mexicanos en el mercado estadounidense y los productos estadounidenses en el mercado mexicano; el segundo es

el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a partir del 2001, lo que ha permitido a la potencia económica asiática capturar una creciente proporción del mercado estadounidense en detrimento de las exportaciones mexicanas; y, finalmente, el tercero es la imposición de nuevas medidas regulatorias en la frontera desde el 11 de septiembre para asegurarla contra potenciales ataques terroristas, las cuales, junto con la falta de cumplimiento pleno de las provisiones del TLCAN por parte de Estados Unidos con respecto a la apertura plena de la frontera para los servicios de transporte mexicano, han frustrado un mayor intercambio económico en la región.

En la tercera parte se discute los elementos torales que las nuevas políticas deberían tener para asegurar la revitalización del dinamismo del intercambio comercial y financiero entre ambas naciones. En la parte final del capítulo se establece una breve revisión de cómo ha avanzado nuestra política de diversificación de mercados.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS. DE LA DEPENDENCIA A LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

En los textos de economía política donde se analiza las relaciones económicas entre México y Estados Unidos ha prevalecido una corriente muy influyente de autores que consideran que para entender los vínculos de vecindad bilateral el enfoque más pertinente es el denominado realismo, donde el factor central que determina esta relación tanto en la actualidad, como en el pasado, es la enorme asimetría de poder militar y económico entre ambas naciones desde que surgieron como Estados independientes. Esta asimetría, por ejemplo, explica la pérdida de casi la mitad del territorio mexicano en el siglo XIX, y ha determinado, a través de la historia, que las relaciones de intercambio económico hayan favorecido a la gran potencia y que la más importante característica estructural de sus relaciones sea la enorme vulnerabilidad de México con respecto a Estados Unidos.² En suma, el poder económico y militar de Estados

² La denominada escuela realista de poder propone que el poder militar es el motivo principal de la acción de los Estados-nación y, por lo tanto, las relaciones entre Estados asumen una estructura jerárquica fundamentada en la centralidad de la seguridad na-

Unidos es tan superior al mexicano que la relación entre ambos países se caracteriza por la dependencia y extrema vulnerabilidad del segundo frente al primero³ (Ojeda, 1983; Rico, 1983).

Sin embargo, existe otra corriente de autores que han destacado que, desde la década de los años setenta, el enorme incremento en el nivel, valor y complejidad del comercio y de la inversión extranjera a nivel mundial ha generado procesos de interdependencia económica entre todos los países, los cuales han tenido efectos importantes sobre los asuntos y la dinámica de las relaciones entre los Estados que conforman la comunidad internacional.

Keohane y Nye, en una de las obras más representativas y acabadas de esta corriente, describen tres características predominantes de la nueva sociedad internacional dominada por la interdependencia, que ellos denominan como “compleja”, que contrastan agudamente con la visión de los autores realistas que hemos mencionado con anterioridad:

- a) La existencia en la actualidad de múltiples canales que conectan a las sociedades, lo que ha propiciado el crecimiento de vínculos informales entre las élites gubernamentales y las organizaciones burocráticas de los diferentes países, entre los actores transnacionales como las grandes corporaciones y bancos, y entre instituciones no gubernamentales de todo tipo, estableciendo entre las sociedades una variedad de relaciones complejas y heterogéneas.
- b) Esto ha propiciado que la agenda de las relaciones interestatales agrupe un conjunto de asuntos complejos, desvinculados entre sí y sin orden jerárquico, un buen número de los cuales tienen sus raíces en la política interna de los países.

cional y el poder relativo de las partes. La fuerza o la amenaza de la fuerza se encuentra implícita en el proceso de negociaciones entre éstos. Los asuntos de seguridad militar o territorial constituyen los asuntos de alta política en las relaciones internacionales y en efecto controlan los resultados de los asuntos económicos considerados de baja política (Krasner, 1990).

³ Así por ejemplo, en un trabajo en que destaca la enorme asimetría de poder y recursos que se ha ahondado desde el siglo XIX entre los dos países, Riguzzi (2003) arguye que en sus relaciones comerciales nunca será posible que haya reciprocidad, es decir, un intercambio con beneficios equilibrados.

- c) En virtud de esto, el poder militar no es una opción viable en el proceso de resolución de cuestiones o conflictos (Keohane y Nye, 1977:24-29). El poder en las relaciones interestatales en este enfoque no se mide en función del poder militar relativo sino en términos de la relativa sensibilidad, vulnerabilidad o los costos de oportunidad para los países a los cambios en sus niveles de interdependencia, sean éstos impuestos individual o externamente.

Keohane y Nye no intentan suplantar la visión realista de la política internacional sino que proponen su enfoque como un complemento al realismo, el cual puede servir para explicar las opciones de política y probables resultados de las relaciones de cooperación y las negociaciones entre distintos países en áreas de gran importancia en la arena internacional donde las nociones realistas del poder son inapropiadas, como es el caso de las relaciones comerciales y financieras. En otras palabras, según los interdependentistas, el hecho de que la fuerza militar y los asuntos de seguridad no jueguen el papel que tuvieron en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta del siglo pasado, ha dado como resultado que cada vez sea más difícil determinar el poder efectivo de los distintos países en las diversas áreas que componen las relaciones internacionales (Keohane y Nye, 1977).

Desde esta perspectiva, la superioridad global que posee el gobierno estadounidense en términos de poder militar es poco importante para la diplomacia que gobierna las relaciones económicas internacionales, ya que no es posible predecir con certeza cuáles serán los resultados de las relaciones de cooperación económica entre los países o las soluciones y resultados de las distintas negociaciones que se entablen entre ellos. Esto se debe a que la interdependencia ha generado una difusión del poder al abrir oportunidades para que, por ejemplo, Estados militarmente débiles puedan ejercer una mayor influencia en el área de las relaciones económicas internacionales, los cuales deberían beneficiarse de una creciente interdependencia, esta corriente identifica inclusive una tendencia “hacia el fortalecimiento de los países débiles *vis-a-vis* los Estados poderosos, en la medida en que el cúmulo de interrelaciones que aquélla genera incrementa la sensibilidad, la vulnerabilidad y los costos de oportunidad para el país más poderoso” (Keohane y Nye, 1977).

¿Cuál de estas dos perspectivas es más útil para entender la evolución y dinámica de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos y, en particular, su estructura actual?

Cuando se estudia la evolución y los resultados y desenlaces de las negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, se puede encontrar que la característica central que las distinguió fue la extrema debilidad y escaso poder de negociación por parte de nuestro país para defender sus intereses, especialmente en el período comprendido entre 1950 y mediados de la década de 1970.⁴

Sin embargo, a partir de 1977 el cambio propiciado por la crisis energética y la nueva posición de México en el mercado internacional del petróleo, generaron una nueva coyuntura que le concedió a nuestro país mayores márgenes de negociación, los cuales resultaron muy benéficos en sus relaciones económicas con Estados Unidos, al punto que podemos afirmar que estas relaciones, a partir de ese momento, se han caracterizado por pertenecer al rubro de la interdependencia compleja, más que al de la dependencia.

En efecto, en el período 1977-1979 se dio un cambio drástico en la percepción y papel que el gobierno estadounidense asignó a México en el ámbito comercial. La riqueza petrolera y su posible efecto sobre el desarrollo exportador industrial mexicano facilitaron que sectores del gobierno y del empresariado de nuestro país empezaran a establecer vínculos complejos y heterogéneos con una serie de grupos, fuerzas y sectores políticos de Estados Unidos, los cuales ejercen una enorme

⁴ En efecto, como Donald Wyman ha destacado, en todas las negociaciones comerciales importantes que el gobierno mexicano sostuvo con el gobierno estadounidense en el período de 1950 hasta mediados de los setenta, a fin de obtener la eliminación de restricciones comerciales impuestas a diferentes productos mexicanos, fracasaron. Así, el gobierno estadounidense se negó a levantar las restricciones que impuso a los productos agrícolas mexicanos y se rehusó a reducir las limitaciones impuestas a las importaciones mexicanas de plomo y zinc entre 1957 y 1965. También se negó a eliminar los subsidios a las exportaciones de algodón en los años cincuenta, los cuales tuvieron efectos muy graves sobre las exportaciones mexicanas de algodón. Igualmente, el gobierno del presidente Nixon se negó a exentar a México de la sobretasa de 10 por ciento que impuso a todas las importaciones en agosto de 1971. También el gobierno estadounidense amenazó a México con que no podría gozar de los beneficios del Sistema General de Preferencias (SGP) comerciales que estableció en 1976 si decidía pertenecer a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Wyman (1978:83-162).

influencia sobre el Ejecutivo de aquel país llevándolo por primera vez a considerar seriamente los intereses mexicanos en su proceso de toma de decisiones en materia de política de comercio exterior. Esta nueva sensibilidad del gobierno estadounidense incrementó las capacidades de negociación con México, que no sólo se expresaron en los favorables resultados sobre ventas de gas natural a Estados Unidos de 1979, sino en otros procesos de gran importancia que estos países han entablado a partir de entonces, de las que hemos obtenido beneficios muy equilibrados y recíprocos (Vega, 1990; 2010).

Sin duda, la expresión más reciente de esta interdependencia compleja y el nuevo poder de negociación de México fue la firma del TLCAN. Mediante este Tratado, los tres socios buscaron estimular el comercio trilateral a partir del nivel más alto posible de liberación. Los negociadores se comprometieron a eliminar en un período máximo de 15 años las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio trilateral, a establecer reglas de origen claras y precisas, a facilitar el libre tránsito de productos en la región, liberar las compras gubernamentales y eliminar los obstáculos al comercio en sectores clave como la agricultura, productos automotores, industrias textil y electrónica, y energía. A fin de atraer mayores niveles de inversión se incluyeron provisiones, sin precedente en ningún otro acuerdo de este tipo, para proteger los derechos de los inversionistas extranjeros, mejorar y fomentar la protección del medio ambiente y cumplir las normas laborales (Hufbauer y Schott, 1993; Kirton, 1998; Johnson y Beaulieu, 1996). Los tres países tuvieron el incentivo de propiciar la racionalización de la producción en una variedad de industrias en las que ya se estaba configurando la integración, como la automotriz, química, petroquímica, textil, entre otras.

Desde la perspectiva mexicana, el TLCAN representó un paso político sin precedentes, ya que, en lugar de mirar a Estados Unidos como un vecino cuyo mercado e inversiones había que aprovechar pero guardando una importante distancia, el gobierno mexicano buscó una alianza económica nueva y estrecha con sus vecinos del norte a fin de evitar un retorno al pasado proteccionista.

RESULTADOS DEL TLCAN

Flujos de comercio

Desde que el TLCAN entró en vigor, los flujos comerciales entre los socios han tenido, en especial durante sus primeros 10 años, un extraordinario incremento, superando incluso los pronósticos más optimistas de los promotores del libre comercio (cuadro 1). Entre 1993 y 2012, el comercio aumentó 262.11 por ciento, con un incremento de 289 a 1 045.4 mil millones de dólares.⁵

Entre Canadá y Estados Unidos el total del comercio aumentó a más del doble y la exportación de mercancías, como el porcentaje del PIB canadiense, se elevó de 15 por ciento en 1989 a más de 30 por ciento en 2010. Esta tendencia consolidó la posición de Canadá como el socio comercial más importante de Estados Unidos. En cuanto a la relación México-Estados Unidos el comercio bilateral tuvo un incremento acelerado a una tasa anual de alrededor de 10 por ciento y se cuadruplicó entre 1993 y 2012, pasando de 88.1 a 472.9 miles de millones de dólares. En 2009, el comercio total tuvo una fuerte caída, pero desde 2010 y hasta 2012 se ha recuperado, aunque no a tasas de crecimiento similares a las de la primera década.

También el comercio entre México y Canadá se ha incrementado seis veces tras la firma del TLCAN, pese a la distancia y a los escasos lazos históricos. Entre 1993 y 2012, el comercio bilateral creció de 4.0 a 34.2 miles de millones de dólares (cuadro 1). México es hoy el primer socio comercial de Canadá en América Latina y su tercer principal proveedor mundial. A su vez, México se ha convertido en el cuarto receptor mundial de las exportaciones canadienses, después de Estados Unidos, China y Japón. Aunque las cifras son pequeñas en comparación con aquellas que aluden al comercio bilateral con Estados Unidos, el vínculo comercial entre México y Canadá tiene potencial para la expansión.

⁵ Todas las cifras monetarias a las que se hace mención a lo largo de este trabajo se refieren a dólares estadounidenses.

Una implicación importante del dinamismo del comercio estadounidense para México es que cambió la composición del valor agregado de su comercio. En 1985, las materias primas y los productos mineros constituían 62.4 por ciento de las exportaciones totales, de las cuales la más importante era el petróleo crudo. A partir de 1986, esta proporción empezó a descender hasta que en 1993 llegó a 19.6 por ciento, representando el petróleo 14.2 por ciento. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas han crecido en el período comprendido entre 1986 y 2008, y anualmente sobrepasaron el crecimiento del PIB del producto interno manufacturero, lo que significa que las exportaciones de manufacturas se convirtieron en el motor del producto interno.

CUADRO 1. Comercio entre países socios del TLCAN 1993-2010

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	210	2011	2002
Importaciones E. U. de Canadá	111.2	128.4	144.4	155.9	167.2	173.3	198.7	230.8	216.3	209.1	221.6	256.4	290.3	302.4	317.1	335.5	224.9	364.9	316.5	324.2
Importaciones E. U. de México	39.9	49.5	62.1	74.3	85.9	94.6	109.7	135.9	131.3	134.6	138.1	155.9	170.1	198.3	210.7	201.7	176.5	229.7	262.8	277.5
Importaciones Canadá de E. U.	88.3	100.6	110	115.1	133.2	137.3	145.1	154.6	141	139.1	145.4	160.6	177.6	191.9	205.1	213	186.8	203	212.3	224.4
Importaciones Canadá de México	2.9	3.3	3.9	4.4	5.1	5.2	6.4	8.1	7.9	8.1	8.7	10.3	12	14.1	16	16.8	16.5	22.1	23.5	24.4
Importaciones México de E. U.	45.3	54.8	53.8	67.5	82	93.3	105.3	127.5	113.8	106.6	105.4	110.8	118.5	130.3	140.6	152.6	112.4	145	174.3	185.1
Importaciones México de Canadá	1.1	1.6	1.4	1.7	2	2.3	2.9	4	4.2	4.5	4.1	5.3	6.2	7.4	8	9.4	7.3	8.6	9.6	9.8
Total	289	338	376	419	475	506	568	661	615	602	623	699	775	844	898	929	724	973.3	999	1045.4

Cifras en miles de millones de dólares.

FUENTE: Importaciones estadounidenses: U.S. Census Bureau. International Trade Statistics. Importaciones mexicanas: Secretaría de Economía, Estadísticas de Comercio Exterior. Importaciones canadienses: Statistics Canada, International Trade.

Inversión

El TLCAN se negoció con el fin de atraer un mayor flujo de inversión extranjera, tanto directa en plantas y equipos como inversión de cartera. En esta área también el TLCAN ha tenido un impacto muy significativo. En efecto, gracias al Tratado, México ha sido capaz de atraer grandes cantidades de IED, de sus socios y del resto del mundo. Entre los países del TLCAN, la IED promedió 4 407 millones de dólares

al año, de 1989 a 1994, cifra que casi se duplicó entre 1995 y 2000 hasta alcanzar los 7 071 millones de dólares. La IED en México proveniente de los socios del TLCAN fue de 22 571 millones de dólares en 2001, aunque posteriormente descendió a un promedio de 12 566 millones de dólares anuales entre 2002 y 2012 (cuadro 2).

La inversión entre México y Estados Unidos también se disparó (seis veces) en comparación con los montos existentes en 1993. En 2010, la inversión directa estadounidense en México se calculó en 90 mil millones de dólares, mientras que la mexicana se ubicó en los 12.6, no obstante, esta última ha crecido rápida y significativamente. Las compañías mexicanas en Estados Unidos son líderes en al menos en cuatro ramas –cemento, pan y bienes horneados, tortillas y productos lácteos– y tienen inversiones significativas en los medios, la minería, bebidas, tiendas minoristas y otras áreas de la economía (Hufbauer y Schott, 1993; Kirton, 1998; Johnson y Beaulieu, 1996).

CUADRO 2. Flujos de IED a México antes y después del TLCAN

	<i>1989-1994</i>	<i>1995-2000</i>	<i>201-2005</i>	<i>2006-2012</i>
Flujos totales	49 659	64 379	121 541	157 699
TLCAN	26 442	42 428	67 066	80 876
Resto del mundo	23 217	21 951	54 475	76 822
Países del TLCAN	53.2	65.9	55.18	51.29

Cifras en millones de dólares.

FUENTE: OCDE para 1989-1998; Secofi para 1997-2000 de México; Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, 2001-2012.

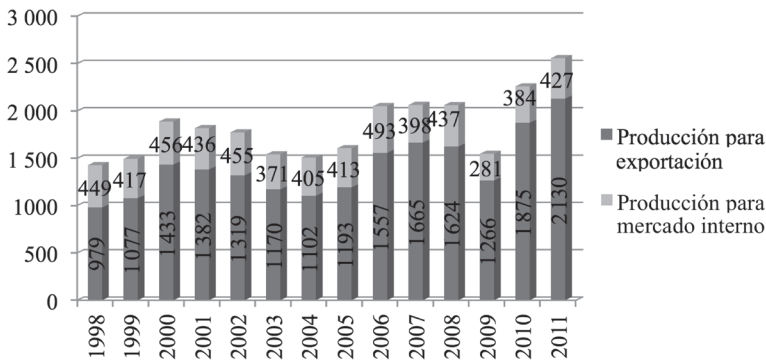
La conexión entre la liberalización de los intercambios de productos y servicios, y el crecimiento de la inversión queda ilustrada por un sector en donde los lazos comerciales han sido más amplios y profundos: la industria automovilística y la de autopartes. En este sector, una interdependencia profunda es claramente evidente entre las tres economías. Compañías canadienses, estadounidenses y mexicanas han reubicado sus instalaciones de producción y restablecido sus patrones de abasto en toda la región, y se han valido de fusiones y adquisiciones por toda América del Norte para fortalecer su posición competitiva. La recompensa ha sido, en general, una mayor productividad y, en particular, un

nuevo papel para México en esta cadena productiva. Dentro de México, el TLCAN ha estimulado la elaboración de productos automovilísticos y la utilización de tecnología avanzada más compleja –más allá del mero ensamblaje–, así como trabajos significativos de investigación y desarrollo.

El sector automotriz, además, es para México el mayor exportador e importador de bienes manufacturados y se ha beneficiado de todas las ventajas que establecen las políticas de comercio e inversión del TLCAN. La reestructuración le ha permitido incrementar su competitividad e integrarse con éxito en el mercado automotriz mundial. Esta industria es una fuente muy importante de empleos bien remunerados y de divisas para el país.

La industria automotriz aporta por lo menos 20 por ciento del PIB manufacturero y sus exportaciones son su verdadero motor. Así mismo, representa 27 por ciento del total de las exportaciones en México, la quinta parte del total de las exportaciones de manufacturas (Pro México, 2009) (gráfica 1) y 21 por ciento de la inversión extranjera directa (Pro México, 2013). Para 2013, México se convirtió en el octavo productor de vehículos a nivel mundial (Pro México, 2013).

GRÁFICA 1. Producción de vehículos ligeros en México

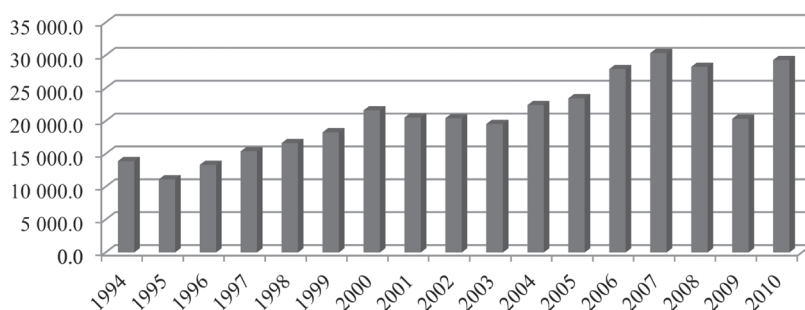


Cifras en miles de unidades.

FUENTE: Carrillo (2007). Para los años 2007 en adelante se tomaron las estadísticas de AMIA.

Además, el aumento en la producción de automóviles compactos y medianos y la demanda posterior de partes para los mismos, favoreció el crecimiento exponencial en la producción de la industria de autopartes. El valor de la producción de autopartes en México alcanzó en 2008, la suma de 28.2 mil millones de dólares (gráfica 2). Así mismo, en 2013, México se convirtió en el sexto productor y quinto exportador de autopartes a nivel mundial (Pro México, 2013).

GRÁFICA 2. Valor de la producción de autopartes en México 1994-2010



Cifras en miles de miles de millones de dólares.

FUENTE: Carrillo (2007). Los datos de 2006 a 2010 fueron proporcionados por el Instituto Nacional de Autopartes.

En suma, el intercambio económico entre México y Estados Unidos, a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, tuvo un crecimiento exponencial. Aunque gran parte del dinamismo comercial se explica por la proximidad geográfica, el Tratado eliminó muchas barreras al comercio y la inversión, lo cual permitió que, en unos años, se cuadruplicara el comercio entre ambos países. Los lazos económicos también han sido reforzados por sólidas redes sociales entre comunidades de ambos países: cerca de 32 millones de residentes de Estados Unidos, es decir, uno de cada 10, son de origen mexicano, y de éstos, 12 millones nacieron en México.

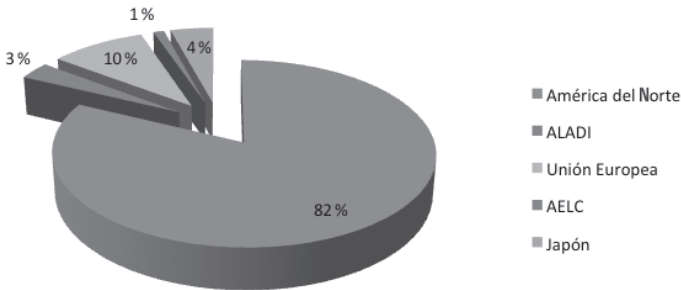
Sin embargo, y pese a lo anterior, es un hecho que a partir del año 2000 el crecimiento del comercio entre los dos países ha desacelerado su ritmo y sus índices de crecimiento se han reducido a tasas anuales de alrededor de 5-6 por ciento. ¿Cómo explicar el descenso?

*Apertura unilateral y TLC de México y Estados Unidos
y la competencia china*

Tanto la economía mexicana como la estadounidense se caracterizan por su gran apertura al exterior. Tras la firma del TLCAN, México ha firmado 11 tratados de libre comercio, los cuales le han brindado acceso preferencial a 42 países, incluidos importantes mercados como la Unión Europea y Japón.

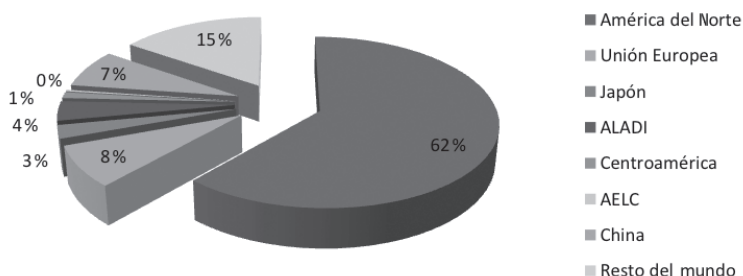
Gracias a este esfuerzo por expandir el rango de sus socios comerciales y a la creciente importancia que China y otros mercados emergentes han adquirido en el escenario mundial, México ha ido reduciendo su dependencia comercial frente a Estados Unidos. En 2000, seis años después de la entrada en vigor con el TLCAN, el comercio con Estados Unidos representaba 78 por ciento del comercio total de México, no obstante, para 2012 este porcentaje había caído a 62 por ciento, debido especialmente a la diversificación de las importaciones (gráficas 3 y 4).

GRÁFICA 3. Porcentaje del comercio total de México con distintas regiones y países en 2000



FUENTE: Secretaría de Economía, Estadísticas de Comercio Internacional (2010).

GRÁFICA 4. Porcentaje del comercio total de México con distintas regiones y países en 2012



FUENTE: Secretaría de Economía, Estadísticas de Comercio Internacional, 2013.

En el caso estadounidense, la negociación de Acuerdos de Libre Comercio con Israel, Jordania, Chile, Singapur, Australia, Centroamérica, Marruecos y Sudáfrica, han permitido el ingreso exitoso de productos extranjeros en su mercado. En un futuro cercano, Colombia y Panamá, cuyos Tratados fueron recientemente aprobados por el congreso, se añadirán a esta lista. Esta serie de compromisos ha provocado, en muchos casos, el desplazamiento de los productos mexicanos en el mercado estadounidense.

Por otro lado, China, con su ingreso a la OMC, aseguró de manera permanente el trato de economía de mercado, lo que le ha permitido incrementar la inversión extranjera en su territorio y disfrutar de los beneficios de la eliminación de cuotas en algunos sectores, como el textil y la confección, y la posibilidad de incrementar sus contingentes de exportación. En la actualidad, China se ha convertido en el segundo socio comercial de Estados Unidos y se calcula que muy pronto podría convertirse en el primero, superando a Canadá inclusive.

Desde 2004, la participación de productos chinos en las importaciones estadounidenses se ha elevado notablemente: 80 por ciento de las bicicletas, 70 por ciento de las lámparas, 83 de los juguetes, 82 del calzado sintético y 21 por ciento de los textiles y prendas que se venden en Estados Unidos provienen de China (SE, 2004). Este proceso ha obligado a un

profundo ajuste en algunas industrias, tanto al interior de Estados Unidos, como en los países que exportan al mercado estadounidense –en su mayoría países en desarrollo y, en particular, México–, ya que no pueden competir en costos con los productos chinos intensivos en mano de obra.

Esta situación ha provocado un consecuente cierre de plantas, pérdida de empleos, reducción en los niveles de IED y caída en los niveles de producción en los países competidores de China; en el caso de México la situación es particularmente complicada, ya que el elevado crecimiento de las exportaciones mexicanas de prendas de vestir y de otros productos intensivos en mano de obra durante la segunda mitad de la década de los años noventa estuvo sustentado en las preferencias comerciales que les otorgaba el TLCAN.

No obstante, las consecuencias de que China incremente sus exportaciones en bienes intensivos en mano de obra, no parece generar gran preocupación en Estados Unidos por dos razones principalmente: la primera es que los estadounidenses han reducido sustancialmente la producción de este tipo de bienes, y la segunda es que sus consumidores reciben ganancias sustantivas de la compra de estos productos.

En este sentido, los efectos negativos de la inserción de China en el mercado mundial son, en mayor medida, para los países en desarrollo, pues son los que compiten directamente con los productos chinos. El potencial de desarrollo de China es una amenaza para la posición privilegiada que México ocupa actualmente en el mercado estadounidense. El principal problema de nuestro país es que, en su estructura industrial, prevalece la producción de bienes intensivos en mano de obra, no obstante, los salarios que se tienen en México con respecto a China u otros países asiáticos son incomparables.

Esta situación ha afectado en particular a la industria textil mexicana. Las exportaciones mexicanas de textiles y ropa se redujeron en 2008 a 6.8 miles de millones de dólares e India desplazó a México como el segundo proveedor de este tipo de productos a Estados Unidos; China, por supuesto, ocupa el primer lugar. En la actualidad, Indonesia y Bangladesh también amenazan la posición mexicana en producción de textiles en el mercado estadounidense.

La amenaza de China hace necesario que México, en el plano internacional, pugne por el cumplimiento de los compromisos de la potencia asiática en la OMC y que promueva, junto con sus principales socios

comerciales, acciones coordinadas para reducir los costos de ajuste derivados del ingreso chino a los mercados mundiales. En el plano interno, es necesario aprovechar al máximo la ventaja geográfica que México conserva para exportar hacia Estados Unidos y promover esquemas de reconversión de *commodities* intensivos en mano de obra a productos con un alto grado de manufactura.⁶

No obstante, es importante señalar que México no está solo en la lucha por mantener su posición en el mercado estadounidense. La gran mayoría de los proveedores tradicionales de Estados Unidos han visto decrecer sus porcentajes de participación en el mercado estadounidense ante la competencia de los países asiáticos y, particularmente, de China. En ese sentido, México ha tenido más éxito en conservar sus clientes en Estados Unidos, que países como Canadá o Japón, ya que, aunque nuestro país no puede competir en igualdad de condiciones con la potencia asiática en cuanto a costos en mano de obra, todavía se le considera un centro manufacturero de bajo costo, por lo que ha sufrido menos reducciones en sus porcentajes de participación en el comercio estadounidense que otros países desarrollados.⁷

En efecto, muchas compañías han invertido en nuevas operaciones en México para competir mejor en el mercado estadounidense contra la inundación de productos baratos procedentes de Asia, lo que beneficia a toda la región del TLCAN. La diversificación geográfica de fabricantes instalados en México ha sido otro factor alentador. Aun cuando todavía falta mucho por avanzar en este rubro, los TLC con la Unión Europea y Japón han servido para estimular las exportaciones a ultramar, lo que ayudará a México a defenderse de la competencia feroz que presentan en Estados Unidos los poderes exportadores emergentes.

⁶ Desde la perspectiva de las compras que hace del resto del mundo, actualmente China es el cuarto país importador mundial, sólo superado por la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. De hecho, para algunos países en desarrollo, China ya es su principal mercado; abriendo una serie de oportunidades de exportación en otro tipo de bienes, particularmente intensivos en capital y de servicios. Desde los primeros meses de 2003 se registró un notable incremento en los precios internacionales de los metales y de diversos productos agropecuarios, propiciado, en parte, por la fuerte expansión de la demanda de estos productos por la economía china. México debería aprovechar este importante mercado.

⁷ Además hay que destacar como lo hace Wilson (2011:35) que los salarios en China han ido a rápidamente a la alza mientras que los de México han crecido a menor paso, lo cual nos permitirá obtener mayor ventaja de nuestra proximidad geográfica.

*El creciente dinamismo de los
productos de tecnología avanzada (PTA)⁸*

Un área en la que México ha avanzado en los últimos años y que es ejemplo del tipo de producción que debe promover para competir con China y otros gigantes asiáticos, es la que el gobierno de Estados Unidos clasifica como productos de tecnología avanzada (s). Dentro de este rubro, México exportó a Estados Unidos 48 mil millones de dólares en 2010, lo que representa un aumento de 199 por ciento desde 2002, y un salto de 103 por ciento comparado con los índices de 2005.

México vende más productos PTA a Estados Unidos que cualquier otro país desarrollado (más que Japón, Corea y Taiwán combinados, y Francia y Alemania juntas) y embarca nueve veces más que todo el resto de América Latina. El único país proveedor de productos PTA a Estados Unidos que sobrepasa a México es, desde luego, China, con un total colosal de 91.4 miles de millones de dólares.

Más de la mitad de los embarques mexicanos de PTA a Estados Unidos proceden de dos rubros: opto-electrónica e información y comunicaciones. La primera ha tenido un crecimiento explosivo en

⁸ En la categoría de PTA, el gobierno de E. U. engloba: *a) productos de biotecnología*: se concentran en aplicaciones médicas e industriales de descubrimientos científicos avanzados en genética y en la creación de nuevas drogas, hormonas y otros productos terapéuticos; *b) productos derivados de las ciencias*: se concentran en la aplicación de adelantos científicos (no biológicos) a la ciencia médica; *c) productos de opto-electrónica*: abarcan productos y componentes electrónicos que incluyen la emisión y/o la detección de luz; *d) productos de información y comunicaciones*: engloban productos capaces de procesar mayores volúmenes de información en el menor tiempo; *e) productos de electrónica*: se concentran en adelantos recientes en el diseño de componentes electrónicos; *f) productos de manufacturas flexibles*: resultan de adelantos en robótica, máquinas, herramientas controladas numéricamente y otros productos similares que involucren automatización industrial que permita mayor flexibilidad en el proceso de manufactura; *g) productos de materiales avanzados*: resultado de adelantos recientes en el desarrollo de materiales que permitan un mayor desarrollo y la aplicación de otras tecnologías avanzadas; *h) productos aeroespaciales*: abarcan nuevos helicópteros, aviones y vehículos espaciales, tanto civiles como militares, incluyendo motores aéreos de turbojet, simuladores de vuelo y pilotos automáticos; *i) productos de armamento*: principalmente productos de aplicación militar, incluyen productos como misiles guiados y sus partes, bombas, torpedos, minas, misiles, lanzadores de cohetes y algunas armas de fuego; *j) productos de tecnología nuclear*: aparatos para producción de energía nuclear, reactores nucleares y sus partes, equipo para separación de isótopos y cartuchos de combustible (U. S. Census Bureau, 2007).

los últimos años, al triplicar sus montos entre 2006 y 2010 (pasó de 10 164 a 28 984 millones de dólares) y mostrar un asombroso incremento porcentual de 3 315 por ciento entre 2002 y 2010. Algunos de los productos incluidos en este rubro son los escáneres ópticos, los lectores de disco ópticos, celdas solares, semiconductores fotosensibles e impresoras láser. En el segundo rubro, información y comunicaciones, algunos de los productos que exportó nuestro país fueron unidades procesadoras centrales, computadoras, unidades de disco y de control, módems, máquinas de fax y conmutadores telefónicos. México vendió a Estados Unidos, tan sólo en 2010, 28.9 miles de millones de dólares de estos productos. Igualmente, cabe destacar el gran crecimiento del sector aeroespacial en los años 2011-2012 (cuadro 3).

CUADRO 3. Importaciones estadounidenses de productos de tecnología avanzada provenientes de México

	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Crecimiento (2002-2012) %
Biotecnología	11.5	20.4	1.8	17	23.5	17	43	274
Productos derivados de las ciencias	1 112.9	2 586.1	2 786	2 827	3 214	3 331	3 472	212
Optoelectrónica	431.9	14 146.9	14 623.1	13 379.2	13 972	12 569	12 035	2 687
Información y comunicaciones	12 513.3	16 380.3	20 592.9	21 570	28 984	28 459	30 488	144
Electrónicos	1 117.2	1 170.5	1 023.5	858	1 007	987	1 147	3
Manufactura flexible	581.3	432.6	438.7	355	551.6	630	694	19
Aeroespaciales	183.1	342	525.7	206.4	226.7	1 124	1 423	677
Materiales avanzados	311.6	183.6	255.6	444.7	676.8	269	287	-8
Armamento	55.9	59.6	55.6	63.3	82.3	75	88	57
Tecnología nuclear	0	0.02	0.8	0	0.1	0	0	- - -
Total	16 319.2	35 322	40 319.9	39 722	48 738.8	47 461	49 677	204

FUENTE: U. S. Census Bureau, citado en México Watch, 2007 para cifras hasta 2006. Foreign Trade Statistics, U. S. Census Bureau para 2007-2010; United States International Trade Commission para 2011-2012.

Televisores de nueva generación y teléfonos

Con el objetivo de enfrentar la competencia de China, México inició a principios de siglo una transición a la producción de televisores de nueva generación, proceso que logró consolidar en 2006. En ese año, de 14.1 miles de millones de dólares que el país exportó a Estados Unidos en diversos tipos de televisores, monitores de computadora y similares, 9.7 se ubicaron en la categoría de pantalla plana de 34.29 centímetros o más, lo que representó un crecimiento de 115.9 por ciento en comparación con 2005, y una ganancia astronómica con respecto de 2002, cuando el monto de las exportaciones fue de tan sólo 4.4 millones. Durante cinco años, México transitó de una pequeña porción de 1.4 por ciento de las importaciones de televisores en 2001 a un sorprendente 72.9 por ciento en 2006.

México también recuperó la categoría telefónica, gracias en gran parte al aumento en la producción de teléfonos celulares, una industria que hacía unos años estuvo a punto de abandonar el país para instalarse en China y las naciones del sudeste asiático. Varios proyectos importantes, incluida una enorme planta nueva de la empresa Nokia en la ciudad de Reynosa, han ayudado a revivir la producción de celulares.

Según un estudio reciente, existe una variedad de productos cuya producción en México, en términos de costos, sería más efectiva que en China (Watkins, 2007). Entre éstos se encuentran:

- a) Productos cuyo costo de transporte es alto, especialmente aquellos de gran volumen, como vehículos motores, electrodomésticos y productos electrónicos de gran tamaño.
- b) Instrumentos de precisión y suministros médicos.
- c) Autopartes y otros bienes manufacturados que sirven como insumos para los productores estadounidenses involucrados en la producción compartida México-Estados Unidos.
- d) Productos especializados hechos y embarcados en pequeños lotes o que requieran diseños personalizados.

En suma, las experiencias anteriores muestran que México tiene la capacidad y habilidad para avanzar en la manufactura de nuevos tipos

de productos de mayor valor agregado, por lo que es importante seguir promoviendo su producción.

HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LA FRONTERA

Como ya se mencionó, el comercio bilateral entre México y Estados Unidos se ha cuadruplicado desde la entrada en vigor del TLCAN. De este volumen, 80 por ciento de las exportaciones mexicanas ingresan a Estados Unidos por transporte carretero a través de la frontera entre ambos países. Aunque en la frontera existen 25 puertos de entrada y salida, únicamente diez de éstos procesaron 92 por ciento del flujo de transporte durante el año de 2006 (del Castillo *et al.*, 2007).

Es natural que, por el enorme volumen de tráfico y la concentración de estos flujos en un número limitado de puertos, haya una serie de cuellos de botella e ineficiencias con costos económicos y consecuencias negativas en la competitividad de las empresas y las economías locales, estatales y nacionales. En su mayor parte, la tasa de inversión en infraestructura fronteriza no se ha mantenido a la par de la tasa de crecimiento del flujo comercial y de individuos, por lo que las esperas son largas y los retrasos se han agudizando a lo largo de los años, en especial a raíz de las medidas adicionales de seguridad impuestas tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.⁹ En 2004, un estudio calculaba que el cruce de la frontera podía llevar entre siete y 17 horas, lo que significaba un aumento de entre 10 y 20 por ciento del total de los costos del transporte (Haralambides y Londoño-Kent, 2004). Un estudio más reciente concluyó que la congestión y los retrasos en los cruces fronterizos entre el condado de San Diego y Baja California le costó a las economías de México y E. U. aproximadamente el equivalente a 7.2 miles de millones de dólares en PIB y 62 mil empleos (Wilson, 2011:30).

Por otra parte, el TLCAN tiene provisiones para asegurar el cruce rápido y sin retrasos de la frontera del autotransporte mexicano, sin embargo, Estados Unidos se ha negado a cumplirlas, bajo el argumento de la falta

⁹ El problema se ha complicado porque hasta 2006 los autotransportistas mexicanos sólo podían cruzar la frontera hasta 25 millas (40.23 km) dentro del territorio estadounidense.

de seguridad de los camiones mexicanos, por lo que el transporte de carga a través de la frontera sigue registrando ineficientes movimientos y transferencias de los productos (Witker, 2005:433 y ss). Cabe mencionar que ambos países, luego de una decisión favorable a México por parte de un panel de controversias y un largo proceso de negociación, acordaron implementar en 2007 un programa piloto por un año (el cual se renovó en 2008) que permitió que decenas de camiones de Estados Unidos y México circularan por las carreteras del país vecino sin ninguna restricción (Witker, 2005:435 y ss).

No obstante, en 2009, el Congreso estadounidense obligó a dar por terminado el programa piloto. México, en represalia, impuso una serie de aranceles a los productos exportados por Estados Unidos al país cuyo valor aproximado rondara los 2.5 miles de millones de dólares anuales.¹⁰ En marzo de 2011 el presidente Barack Obama anunció la implementación de un plan de acceso abierto para camiones mexicanos que cumplieren con los estándares de calidad. En respuesta, México redujo en el mes de julio, 50 por ciento los aranceles impuestos y los eliminó por completo en octubre cuando la primera compañía de camiones mexicanos, Transportes Olympic, recibió su permiso para realizar entregas dentro de Estados Unidos.

Las medidas adoptadas por el gobierno estadounidense y la industria transportista mexicana parecen haber tenido éxito para superar los temores acerca de la seguridad de los camiones mexicanos. En un reciente reporte de la Oficina de Servicios de Investigación del Congreso sobre este tema, se informó que los camiones mexicanos que operan en Estados Unidos eran más seguros que hace una década y que, tanto los camiones como los conductores, contaban con niveles de seguridad comparables con los que tenían los camiones estadounidenses en la década de 1990 (Villarreal, 2011).

Por otra parte, cabe mencionar que, además del programa piloto, los dos gobiernos también negociaron en 2001 la Alianza para la Frontera, la cual ha alcanzado algunos progresos, como la creación de los programas FAST para permitir el paso rápido (con menos inspecciones) y seguro a camiones de carga certificados. No obstante, este éxito ha sido limitado,

¹⁰ Witker, en su trabajo citado antes, recomendaba con toda y justificada razón que el gobierno mexicano tenía derecho y debía aplicar este tipo de medidas para obligar a E. U. a cumplir con sus compromisos dentro del TLCAN (Witker, 2005:439 y ss).

ya que hasta ahora sólo un número mínimo de autotransportistas mexicanos se han registrado.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la remoción de los impedimentos al comercio transfronterizo permitiría el incremento del comercio y un ahorro importante en infraestructura y contaminación. Así mismo, la misma OCDE considera que las ganancias en bienestar para México alcanzarían los 1.8 miles de millones de dólares (OCDE, 2007).

En suma, todo parecería indicar que garantizar un flujo de comercio eficiente entre México y Estados Unidos no sólo incrementaría la competitividad del sector autotransporte, sino que beneficiaría a toda la economía en su conjunto. Hay que insistir en la permanencia del programa piloto, así como su extensión a más empresas en ambos lados de la frontera, para demostrar en la práctica que, en el plano comercial, el transporte carretero de “puerta a puerta” y sin maniobras intermedias en la frontera, favorece los costos de los procesos del tránsito internacional de las mercancías de importación y exportación, y sirve para aumentar la competitividad del país y el crecimiento de la economía y del empleo.

En el plano operativo, con este programa se adquirirá experiencia en la prestación del servicio de autotransporte transfronterizo, se aclararán los procedimientos de apertura y operación fronteriza, y se facilitará a cada gobierno la evaluación objetiva del proyecto en su conjunto y de los autotransportistas en el cumplimiento de la reglamentación de cada país, con el acceso real y equitativo a los mercados. Así mismo, es importante informar a los transportistas mexicanos de la existencia del programa FAST y la necesidad de registrarse al mismo, así como insistir y apoyar en la creación de más rutas de cruce rápido en la frontera.

Entre los factores estrictamente internos que han limitado la integración del transporte entre México y Estados Unidos destaca la insuficiencia de infraestructura pública en nuestro país, en particular el precario sistema de carreteras públicas, muy deteriorado como para atender el flujo de camiones de carga. En 2001, el gobierno destinó para infraestructura carretera poco más de 12 mil millones de pesos, de los cuales sólo cuatro por ciento se destinó a la red de autopistas; de ese porcentaje, 3.2 por ciento fue para mantenimiento y 0.8 para ampliación y modernización de las ya construidas (SCT, 2005).

Por lo tanto, es necesario comprometer sumas importantes de inversión pública para desarrollar corredores sur-norte con carreteras de cuatro carriles que cobren un peaje razonable para que no se encarezca la tarifa del transporte de carga. Igualmente se debe iniciar una campaña de capacitación sobre normas de seguridad a los autotransportistas mexicanos y aplicar exámenes periódicos a los operadores, así como homologar las normas de seguridad a los estándares vigentes en Estados Unidos.

Finalmente, es importante reconocer que hasta el 11 de septiembre de 2001, la finalidad de las inspecciones fronterizas era descubrir contrabando (en especial narcóticos) y ofrecer seguridad contra mercancías peligrosas. Los ataques del llamado 9/11 han añadido la preocupación de “un potencial ataque terrorista”, perpetrado por un terrorista entrenado y armado con dispositivos biológicos o nucleares que se introduzca a Estados Unidos desde Tijuana, Vancouver u otro puerto de entrada.

A fin de resolver esas preocupaciones de seguridad, se negociaron los programas Fronteras inteligentes y Alianza para la Frontera, no obstante, éstos no modifican los enfoques actuales a la inspección aduanera, ni reconocen que tratar con aspectos de seguridad exige un punto de vista totalmente diferente. Según Flynn (2000), se necesitarían tres aduaneros que trabajen durante cinco horas continuas para inspeccionar meticulosamente un contenedor de 40 pies. Prácticamente todo el tráfico de camiones entre México y Estados Unidos atraviesa por menos de 10 congestionados puertos de entrada, por lo que no es factible ampliar los carriles de inspección.

Como Flynn reconoce, hay un enfoque alternativo a la inspección fronteriza mediante el cual se podrían enfrentar de mejor manera las preocupaciones de seguridad y, al mismo tiempo, facilitar el comercio transfronterizo: trasladar las inspecciones a un punto distante de la frontera, a puertos de revisión ubicados dentro de los países o, mejor aún, a las plantas en donde tienen su origen los envíos, con lo que se asegura una vigilancia continua durante todo el trayecto.

Ésta es la práctica normal para la recaudación de aranceles y la aplicación de otras regulaciones económicas, las cuales permiten que los envíos pasen la frontera y luego proceden, en el destino final, al despacho aduanero. La seguridad deberá empezar en el punto de origen, antes que en el punto de destino. Este proceso requerirá, por supuesto, gran can-

tividad de innovaciones de baja y alta tecnología; seguridad comprobada que se encuentre incorporada a las líneas de producción, similar al ISO 9000; contenedores sellados y a prueba de manipulaciones; y el rastreo continuo de los contenedores (utilizando el SPG).

Los socios del TLCAN ya adoptan este enfoque para tratar a las normas sanitarias de los productos agropecuarios, mediante el traslado de la actividad de inspección y de certificación a puntos alejados de la frontera, a las granjas y plantas en donde los productos agrícolas se cultivan y procesan. Inspectores estadounidenses visitan rutinariamente las plantas empacadoras de carne canadienses y las huertas mexicanas de aguacate para asegurar un viaje más rápido a través de la frontera y un mejor cumplimiento con las normas. Después de todo, es más difícil inspeccionar un camión de contenedores con mercancía empacada y refrigerada que un campo abierto o una planta de elaboración de alimentos. Lo que ya se ha logrado en los productos agropecuarios, establece la meta para la inspección aduanal en otros segmentos del comercio de mercancías.

PROFUNDIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL REGIONAL

En los textos especializados en economía, cuando se plantea el tema de profundizar la integración económica entre países más allá de una zona de libre comercio, regularmente se sugiere la consolidación de una unión aduanera con un arancel común externo (AEC). Esa idea fue propuesta por primera vez en el Tratado de Roma (1957) para la Comunidad Económica Europea y ha sido copiada por muchas uniones económicas desde entonces.

Si bien el AEC tiene muchos atractivos, y pese al hecho de que cada vez se habla más de transformar el TLCAN en una Unión Aduanera, hasta el momento no hay ningún acuerdo entre los países de América del Norte al respecto. La primera dificultad radica en la fórmula para establecer rangos de aranceles, ya que cualquier estructura basada en promedios ponderados calculados –usando valores de importación externos– reflejaría de manera predominante la estructura arancelaria estadounidense. Otro obstáculo sería la coordinación de las ofertas de aranceles del TLCAN en el contexto de la Organización Mundial de Comercio (OMC) u otras negociaciones comerciales regionales o bilaterales, puesto que ninguno

de los miembros del TLCAN querría comprometer su propia libertad de maniobra ante la aprobación previa de sus socios y, menos aún, delegar la autoridad en términos de negociación a una entidad supranacional, modelada a manera del DG-1 de la Comisión Europea.

No obstante, se podrían lograr muchos beneficios prácticos de un AEC. Los socios del TLCAN podrían plantearse reducir a largo plazo sus respectivos aranceles de nación más favorecida (por sus siglas en inglés, MFN) a niveles más bajos de los que se aplican hoy, con una completa libertad de negociar en la OMC, ya sea en forma regional o bilateral. En un esquema de comercio libre de aranceles dentro del TLCAN, las reglas de origen serían abandonadas, siempre y cuando el país exportador no importara una cantidad significativa de insumos afectados a tasas arancelarias de más de (digamos) un punto porcentual por debajo de las tasas aplicadas por el país importador. Este procedimiento podría ser invocado de manera anual por cada una de las empresas importadoras.

Como paquete, estas reformas no conducirían a una unión aduanera: en primer lugar no habría ningún intento de armonizar las cuotas; los socios individuales del TLCAN todavía podrían recurrir al *antidumping* y los derechos compensatorios; los programas de aranceles externos de MFN convergirían sólo en forma gradual y las reglas de origen persistirían por muchos años; no obstante, desde el punto de vista de las compañías que invierten y comercian dentro de América del Norte, estos cambios irían orientados hacia la erradicación de las fronteras comerciales residuales que separan todavía a Canadá, Estados Unidos y México.

MÉXICO Y EL RESTO DEL MUNDO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA DIVERSIFICACIÓN COMERCIAL

La promoción de las relaciones económicas y comerciales entre México y Estados Unidos continuará siendo prioridad de su política económica internacional. El tamaño del mercado de Estados Unidos, su proximidad con México y el liderazgo de ese país en innovación tecnológica sugieren que, en el futuro cercano, Estados Unidos mantendrá su condición como el principal destino de las exportaciones mexicanas y fuente de inversión extranjera directa. Además, como resultado del TLCAN, las

compañías mexicanas han desarrollado un conocimiento profundo del mercado estadounidense.

Sin embargo, un aspecto importante de la relación con Estados Unidos es que nuestros flujos comerciales y de inversión se han concentrado excesivamente en su mercado, a saber, casi 80 por ciento de nuestras exportaciones se concentran en el mercado de E. U. y una situación muy parecida se presenta en el caso de los flujos de inversión extranjera, ya que más de 40 por ciento de los flujos provienen de Estados Unidos. Esta situación ha provocado que la economía mexicana se haya hecho muy dependiente del ciclo económico de E. U. y esta dependencia ha determinado, por ejemplo, que en la reciente crisis de 2007-2008 que sufrió la economía estadounidense, México haya sido uno de los países más afectados de la región latinoamericana y que su recuperación haya dependido del restablecimiento de aquella economía. En virtud de lo anterior y la posibilidad de que la economía estadounidense pudiera volver a caer en nuevos períodos de recesión, es necesario que México no sólo garantice el acceso a este mercado, sino que diversifique sus mercados de exportación y sus fuentes de inversión extranjera. Un fin permanente de la política económica exterior mexicana en el período de la posguerra, y especialmente desde los años setenta, ha sido la apertura de nuevos mercados y la diversificación de su comercio exterior. Por eso México es miembro de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), del GATT y ahora de la OMC, y ha establecido una serie de acuerdos de libre comercio con América Latina, la Unión Europea, y otros países.

Así, por ejemplo, América Latina es un mercado natural para México y con el tiempo el comercio ha crecido en términos absolutos. Para lograr mayor integración, a principios de los años noventa, México promovió y propuso una nueva estrategia de negociación en la región. Con el fin de superar las limitaciones que tenían los acuerdos y negociaciones anteriores México negoció acuerdos de libre comercio comprehensivos, en lugar de acuerdos por sectores. Buscó la liberalización comercial al establecer aranceles máximos entre los países miembros y la creación de un programa de etapas de liberalización de aranceles, así como la eliminación total de barreras no arancelarias para la mayoría de los productos. Además, se comprometió a eliminar los subsidios de exportación, los

cargos por impuestos discriminatorios e inequitativos, y los obstáculos al libre comercio en los transportes. Para evitar la triangulación de productos, se implementaron reglas de origen claras y salvaguardas de transición, que aseguraran la transparencia e incorporaron procedimientos ágiles de resolución de disputas. Como estos acuerdos pertenecen a una nueva era de regionalismo, contienen también la gradual liberalización de la inversión, el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual.

En efecto, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, México ha firmado tratados de libre comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras (TN: Triángulo del Norte), Colombia y Venezuela (G3: Grupo de los Tres), Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Uruguay y Perú. Además firmó acuerdos de complementación económica con Argentina, Brasil y Paraguay. Estos acuerdos cubren temas como la liberalización de bienes y servicios, incorporan disciplinas respecto de los derechos de propiedad intelectual y establecen mecanismos de resolución de disputas. En los primeros años de la década de 1990 el comercio con estos países se encontraba en niveles muy bajos, pero después de estos acuerdos ha crecido notablemente.

Igualmente, la fuerte dependencia que tiene México del mercado estadounidense y su interés por diversificar la inversión extranjera directa contribuyeron al esfuerzo para lograr un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (U. E.) en el año 2000, con la Asociación Europea de Libre Comercio en 2001, con Japón en 2005 y explica la decisión mexicana de participar en la Alianza para el Pacífico y en el Acuerdo de Asociación Estratégica Transpacífico (por sus siglas en inglés, TTP). En suma, México debe aprovechar el mercado estadounidense pero no cejar en sus políticas de diversificación.

REFERENCIAS

CARRILLO, Jorge [ponencia]

- 2007 “Relocation From the USA, Work Models and Industrial Development in the Mexican Maquiladoras”, Workshop High and Low-Wage Countries in Production Networks of the

Automotive Industry. Relocation, Development Opportunities and Consequences for Work and Employment WZB, Social Science Research Center Berlin, 29 y 30 de noviembre.

COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS

2005 *Building a North American community: report of and independent task force*, Nueva York, CFR.

DEL CASTILLO, G., A. PESCHARD-SVERDRUP y N.A. FUENTES

2007 “Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia”, Tijuana, El Colef, 19 de diciembre.

FLYNN, Stephen

2000 “Beyond Border Control”, *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 6, noviembre-diciembre, pp. 57-68.

HARALAMBIDES, M.P. y P. LONDOÑO-KENT

2004 “Supply Chain Bottlenecks: Border Crossing Inefficiencies Between Mexico and the United States”, *International Journal of Transport Economics*, vol. 31, núm. 2, junio, pp. 171-183.

HUFBAUER, Gary y Jeffrey SCHOTT

1993 *NAFTA Revisited. Achievements and Challenges*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

JOHNSON P. M. y A. BEAULIEU

1996 *The Environment and NAFTA. Understanding and Implementing the New Continental Law*, Canadá, Broadview Press.

KEOHANE, Robert y Joseph NYE

1977 *Power and Interdependence*, Boston, Mass., Little Brown and Company.

KIRTON, John

1998 “The Dynamics of Transboundary Environmental Agreements in North America: Discussion of Preliminary Findings,” en Richard Kiy y John D. Wirth, edits., *Cooperation and Conflict*, Santa Fe, North American Institute, pp. 32-52.

KRASNER, Stephen

1990 “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colmex, pp. 119-161.

ORGANIZACIÓN PARA LA CULTURA Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

2007 *Economic Surveys: Mexico*, OCDE, vol. 2007, 18, septiembre.

OJEDA G., Mario

1983 “Mexico and the United States Relations: Interdependence or Mexico’s Dependence”, en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego, edits., *Mexican U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, University of California, UCLA Chicano Studies Center/UCLA Latin American Center Publication, pp. 109-126.

PASTOR, Robert

2001 *Toward a North American community: lessons from the old world for the new*, Washington D.C., Institute for International Economics.

PASTOR, Robert

2011 *The North American idea: a vision of a continental future*, Oxford, Oxford University Press.

PROMÉXICO

2009 “Inversión y Comercio”, Proméxico en <<http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/automotriz>>, consultado en diciembre de 2009.

PROMÉXICO

2013 “Mexico’s automotive industry”, Proméxico, abril, en <http://www.promexico.gob.mx/work/models/promexico/promx_New/2751/fileAttach_2751_IndustriaAutomotrizMexicana2013.pdf>, consultado en noviembre de 2013.

RICO, Carlos

1983 “The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence”, en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego, edits., *Mexican U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Ángeles, University of California/UCLA Chicano Studies Center/UCLA Latin American Center Publication, pp. 127-174.

RIGUZZI, Paolo

2003 *¿Reciprocidad imposible?: la política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, México, El Colegio Mexiquense/ Instituto Mora.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 2005 “Problemas en la integración del autotransporte de carga entre México y Estados Unidos”, México, SCT.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 2004 “Acciones concretas para incrementar competitividad”, México, SE.

VEGA, Gustavo

- 1990 “Las negociaciones de gas natural entre México y Estados Unidos y la utilidad del enfoque de la interdependencia”, en Blanca Torres, coord., *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colmex, pp. 119-161.

VEGA, Gustavo

- 2010 *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colmex.

VILLARREAL, M. Angeles

- 2012 “U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues and Implications”, Congressional Research Service, 25 de enero.

WATKINS, Ralph

- 2007 “The China Challenge to Manufacturing in Mexico”, *Journal of the Flagstaff Institute*, junio, pp. 44-70.

WILSON, Christopher

- 2011 *Working together. Economic ties between the United States and Mexico*, Washington, D. C., y México, Institute Woodrow Wilson Center for Scholars, noviembre.

WITKER, Jorge

- 2005 “La controversia del autotransporte de carga en el TLCAN”, en Jorge Witker, coord., *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica diez años después*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 423-442.

WITKER, Jorge

- 2010 “El TLCAN entre el ASPAN y la UNASUR”, en Arturo Oropeza García, coord., *América del Norte en el siglo XXI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 389-402.

WYMAN, Donald

1978 "Dependence and Conflict in U.S. Mexican Relations", en Robert Paarlberg, edit., *Diplomatic Dispute. U.S. Conflict with Japan, Irán y México*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, pp. 83-162.

GOBERNANZA EN LAS RELACIONES FRONTERIZAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: LA POLÍTICA DE SEGURIDAD FRONTERIZA

José María Ramos García

INTRODUCCIÓN

El propósito general del capítulo es el de analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad fronteriza entre México-Estados Unidos, bajo la administración del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, a casi tres años de su ascenso. El argumento a fundamentar es si se puede considerar que en materia de relaciones fronterizas en seguridad ha existido una gobernanza orientada a la definición de un consenso básico entre los actores, caracterizado por un plan estratégico en tema de seguridad y que haya generado un efecto benéfico en términos de reducción de la violencia y criminalidad en la frontera mexicana.

Actualmente, la frontera norte de México experimenta una situación muy particular de creciente inseguridad, violencia y auge del crimen organizado, lo que ha cuestionado la legitimidad gubernamental de los tres niveles del gobierno mexicano.¹ Una de las causas principales de tal contexto se asocia a una gestión y políticas ineficaces en materia de seguridad y a una inadecuada coordinación intergubernamental, tanto nacional como transnacional en materia de seguridad y fomento

¹ La frontera mexicana de Ciudad Juárez, Chih., es considerada desde hace cuatro años la más violenta a nivel mundial, según datos de la Fiscalía General del estado de Chihuahua, en 2009 fueron asesinadas 2 754 personas. En 2010 se incrementa a 3 111 homicidios dolosos y hasta octubre de 2011 se había registrado 1 663 muertes. Es de destacar que 70 por ciento de los asesinados son jóvenes entre los 18 y 25 años (Enríquez, 2011).

al desarrollo social. En ese marco, los problemas del tráfico de armas y lavado de dinero se han fortalecido como producto del auge del crimen organizado en las fronteras entre México y Estados Unidos. Aunado a una ineficaz política de cooperación transfronteriza, lo que implica la necesidad de fortalecer tal cooperación, considerando los retos y oportunidades fronterizas derivados de los problemas compartidos. Bajo ese marco se podría afirmar que ha existido una gobernanza limitada, en dos sentidos: desde la perspectiva de la propia gestión y política binacional en materia de seguridad y desde la gobernanza a través de la coordinación de políticas con actores gubernamentales y no gubernamentales tanto en el ámbito federal como regional.

Se puede considerar que las relaciones México-Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos fronterizos, especialmente del lado mexicano, lo que refleja la falta de corresponsabilidad en la construcción de políticas estratégicas, en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar entre ambos países (El Colef y Wilson Center, 2009). Es decir, tradicionalmente los problemas fronterizos entre México y Estados Unidos han estado desvinculados de una agenda de planeación eficaz, sea a nivel de los gobiernos estatales o del propio gobierno federal mexicano, lo que ha traído como consecuencia que tales problemas fronterizos se agudicen.²

La agenda de relaciones México-Estados Unidos durante el primer año de la administración del presidente Obama se definió por los temas de inseguridad, crisis económica y una cierta atención sobre la propuesta de reforma migratoria. En 2010, el problema principal ha sido la creciente violencia fronteriza, en especial en Ciudad Juárez, lo que determinó una

² Otro indicador de la violencia en México fue la declaratoria del Consulado General de Estados Unidos en México, el cual emitió una nueva alerta de viaje para sus ciudadanos, la sexta en lo que iba del año, para extremar precauciones en caso de visitar Nuevo León ante la ola de violencia que se vivía en la entidad, luego del incidente ocurrido el 21 de abril de 2010 en Monterrey en el cual un comando armado irrumpió en dos hoteles y secuestró a siete personas. La ciudad de Monterrey, con 3.7 millones de habitantes, es la tercera mayor del país detrás de la ciudad de México y Guadalajara; representa 10 por ciento de la producción económica anual del país y es un símbolo de modernidad para el resto de México. La ciudad se ha visto asediada por el grupo de los Zetas, un cártel de la droga que se ha enfrascado bajo una disputa con otros cárteles del Golfo y Sinaloa por ostentar la hegemonía del mercado de la droga. En 2010 se estimaba que cerca de 300 personas habían sido ejecutadas en dicha ciudad, situación que no había ocurrido antes (Luhnow, 2010).

atención especial de las autoridades federales de Estados Unidos hacia México.³ Lo complejo de la situación, es que la agenda de seguridad en la frontera plantea temas que van desde la seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, que transitan desde asuntos de carácter local, transfronterizo y global, mismas que no han sido gestionadas estratégicamente como parte de una agenda integral.

En el corto plazo se pueden esperar cambios sustanciales en la agenda de relaciones México-Estados Unidos, tanto en el ámbito federal como en las relaciones fronterizas debido a varios sucesos coyunturales, entre los que destacan: el ascenso de dos gobernadoras del Partido Republicano en Nuevo México (Susana Martínez) y Arizona (Janice Brewer) y la reelección de Rick Perry, gobernador de Texas, después de las elecciones del 2 de noviembre de 2010, quienes hasta ahora mantienen una postura muy crítica en materia de inmigración; y en segundo lugar, durante 2011 se mantuvo la violencia en la frontera de Ciudad Juárez, igualmente en Monterrey y Matamoros, aunque con menor nivel de intensidad en comparación al 2010. En estos problemas interactúan las cuatro dimensiones de las políticas de seguridad ya mencionadas.

MARCO CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA Y LA SEGURIDAD FRONTERIZA

Una de las definiciones de la gobernanza se asocia a un proceso de coordinación entre grupos sociales e instituciones (públicas y privadas) para el logro de objetivos definidos colectivamente, en donde la interacción, las alianzas estratégicas y el cabildeo de los actores juegan un papel fundamental (Aguilar, 2009). A partir de ello, se coincide en que los acuerdos de cooperación bilateral, trilateral y/o transfronteriza que se producen en América del Norte se pueden considerar como una de las formas que asume la “nueva gobernanza” (El Colef, 2008). Sin embargo, para que se cumpla tal proceso es fundamental que exista una serie

³ Un hecho inusual fue el asesinato el día 13 de marzo del 2010 de Leslie A. Enríquez, quien trabajaba en el Consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez, y su esposo, Arthur H. Redelfs, oficial del Sheriff de la cárcel del Condado de El Paso. Este acontecimiento dio pie a que Hillary Clinton, secretaria de Estado y otros funcionarios de alto nivel viajaran a la ciudad de México a revisar la política antidrogas entre México y Estados Unidos.

de condiciones de gestión para poder impulsar una gobernanza hacia resultados concretos: la reducción de la inseguridad fronteriza en sus principales dimensiones, particularmente del lado mexicano. Esta meta no se ha logrado aún porque se considera que ha existido una gobernanza limitada para promover tanto una cooperación transfronteriza eficaz como la implementación de estrategias efectivas para reducir las distintas dimensiones de la inseguridad.

Un elemento clave de la nueva gobernanza reside en contar con un gobierno que incluya la visión de impulsar un plan estratégico para reducir la inseguridad fronteriza acorde a la problemática, retos y limitaciones que existan en la gestión y política pública. Un gobierno eficaz es aquel cuyos resultados, como la prestación de servicios públicos o el diseño y la implementación de políticas públicas, cumplan los objetivos deseados y fundamentalmente la creación de valor público (Moore, 1998). Al mismo tiempo, un gobierno eficiente es aquel que genera estos resultados al menor costo posible usando el mínimo necesario de recursos de la sociedad, en especial de los contribuyentes. En suma, un gobierno con un plan estratégico orientado hacia la reducción de la inseguridad es una condición básica de una gobernanza por resultados.

La nueva gobernanza requiere una visión prospectiva aunada a una visión estratégica clara para reducir la inseguridad en sus distintas dimensiones, en especial en la frontera norte mexicana. Al establecer planes eficaces con procesos de evaluación integral a mediano y largo plazo los gobiernos de ambos países enviarían un mensaje con respecto a la orientación presente y futura de las prioridades en materia de seguridad fronteriza. Sin embargo, las estrategias de política como la Iniciativa Mérida cuentan con alcances y limitaciones que han condicionado su eficacia bajo un enfoque integral.

La base de las reformas de administración pública en materia de seguridad fronteriza, debe encontrarse en los principios generales de la nueva gobernanza. En particular, deben prever las necesidades actuales no atendidas y con ello promover cambios a futuro, los que se asocian a la reducción de la inseguridad para evitar adoptar una acción reactiva ante un problema complejo y con distintas aristas.

Uno de los componentes básicos de una nueva gobernanza es definir una agenda estratégica en materia de seguridad fronteriza basada en un

Estado que asume con precisión objetivos, estrategias y mecanismos de evaluación para reducir el problema. Se considera que la forma en que dicho “modelo ideal” actúa en la construcción de una agenda estratégica es con base en la alineación de estructuras que tienen la capacidad de implementación, monitoreo y evaluación de los resultados. Esto implica visualizar una clara evolución del concepto pasando de la “gestión para resultados” a la “gobernanza para resultados”. Se considera que un modelo ideal de gestión para resultados debe ser dinámico, en el sentido de no limitarse apenas a definir y medir resultados. En otras palabras, gestionar resultados significa definirlos (a partir de un planteamiento integral), lograrlos (mediante procesos claros de implementación), monitorearlos y evaluarlos (a partir de “controles”, seguimientos y ajustes derivados) en varios ámbitos: binacional, nacional, fronterizo y local.

El modelo ideal de gobernanza para resultados (*performance governance*) se caracteriza por los siguientes elementos: integración de las agendas, alineación de las estructuras implementadoras a partir de redes de gobernanza e integración sistémica interna y externa y por mecanismos claros de monitoreo y evaluación (Instituto Publix, 2010).

La gestión de resultados defiende la necesidad de alinear la estructura implementadora (unidades organizacionales, personas, recursos y otras dimensiones) con estrategia, para que esta última se realice efectivamente. Desde nuestra perspectiva, se considera que tales elementos no han existido como parte de una agenda estratégica binacional o nacional en materia de seguridad fronteriza, lo que explica las limitaciones de la política de seguridad de México-Estados Unidos y en particular, bajo la Iniciativa Mérida.

Los tres bloques principales de implantación de una gobernanza por resultados consisten de:

- 1) Construcción de la agenda estratégica.
- 2) Alineación de la arquitectura organizacional implementadora.
- 3) Implantación de mecanismos de monitoreo y evaluación.

Cada bloque esencial de la gobernanza por resultados contiene algunas etapas para su implementación. Comenzando por la definición de una agenda estratégica, las acciones contenidas en ella son:

- A) Movilizar, generar conciencia sobre resultados y desarrollar capacidades.
- B) Generar y difundir conocimiento.
- C) Construir agendas estratégicas.

El segundo bloque, “Alineación de la Arquitectura Organizacional”, contiene las siguientes acciones principales:

- a) Pactar contribuciones.
- b) Remodelar procesos.
- c) Alinear personas.

“La agenda estratégica es un conjunto de definiciones sobre los propósitos (generalmente en forma de declaraciones de misión, visión, principios, etc.), sobre los resultados a ser logrados y sobre el modo de lograrlos” (Instituto Publix, 2010). Una buena agenda estratégica debe obedecer a tres criterios esenciales: legitimidad (satisfacción de las expectativas de las partes interesadas), coherencia (los elementos programáticos-objetivos, programas, proyectos, entre otros, deben ser convergentes entre sí y con los resultados de las políticas públicas en general) y foco (conjunto mínimamente relevante y significativo de resultados y esfuerzos).

Se puede afirmar que existe una gobernanza limitada en materia de seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos porque desde el punto de vista conceptual no se cumple con los elementos necesarios para una gobernanza en los dos procesos descritos: un cambio en la gestión pública y en los consensos externos que deben promover una administración con diversos actores. Por ello, se considera estratégico avanzar hacia una gobernanza en materia de seguridad fronteriza considerando la complejidad y desafíos descritos anteriormente los cuales seguirán cuestionando las relaciones fronterizas México-Estados Unidos en la actualidad y en los próximos años.

LA RELACIÓN FRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, DE LA CORRESPONSABILIDAD Y LA GOBERNANZA

Con el ascenso del presidente Barack Obama en enero de 2009 se ha planteado la importancia de redefinir las relaciones bilaterales con base en un enfoque de corresponsabilidad, especialmente en materia de seguridad fronteriza (Kilroy *et al.*, 2010). Este concepto tiene cierta vinculación con el de gobernanza porque implica la creación de consensos básicos entre los gobiernos de México y Estados Unidos en la definición de una estrategia común. Sin embargo, lo que se ha podido apreciar durante los tres años de la administración del presidente Obama, es que tal enfoque, si bien se diseñó bajo los postulados de la Iniciativa Mérida, ha sido insuficiente para atender la creciente inseguridad, violencia y crimen organizado que ha caracterizado a la frontera norte del país desde 2008. Por ello, se podría afirmar que el discurso de la corresponsabilidad enunciado por la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, en su visita de marzo de 2010 a México, no se ha traducido en mecanismos y estrategias eficaces de cooperación y coordinación de los problemas fronterizos, en especial en materia de seguridad.⁴ Sin embargo, es notorio que desde inicios del 2010 y en 2011 se han fortalecido las políticas de seguridad fronteriza con México (Bailey, 2010), pero éstas han sido insuficientes para detener el tráfico de drogas.

Los problemas en la frontera de Ciudad Juárez y la de Sonora-Arizona, reflejan la ausencia de políticas federales de seguridad y migración eficaces en Estados Unidos y México, de manera especial en el año 2010. Si bien, esta situación no ha afectado negativamente a la frontera sur estadounidense,⁵ sí se ha visto afectada la relación fronteriza con México por

⁴ En el marco de la visita de la secretaria de estado, Hillary Clinton, a México en marzo de 2010, reconoció ante la canciller mexicana, Patricia Espinoza, que “Nuestra insaciable demanda de drogas ilegales alimenta el tráfico de drogas”, y que “nuestra incapacidad para prevenir que armas sean ilegalmente traficadas a través de la frontera para armar a estos criminales, causa las muertes de policías, soldados y civiles”, puntualizó Clinton, que agregó: “Siento rotundamente que tenemos una corresponsabilidad” en la lucha de México contra los narcotraficantes. “Lo que hemos estado haciendo no funciona y es injusto que nuestra incapacidad [...] cree una situación por la cual la gente considera responsables al gobierno y el pueblo mexicanos. Eso no es justo” (Redacción Actualidad 2.0, 2012).

⁵ Contradictoriamente, ciudades como San Diego, CA, El Paso y Laredo, TX, son de las ciudades fronterizas de Estados Unidos más seguras a nivel nacional.

los diversos intercambios entre las regiones de ambos países, particularmente el espacio fronterizo entre Arizona y Sonora.

Se considera que las iniciativas actuales de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos han dejado de lado un enfoque de gobernanza de las cuatro dimensiones de seguridad y bajo una óptica de desarrollo.⁶ Este enfoque implica que la atención de los problemas de inseguridad en sus distintas dimensiones (pública, fronteriza, nacional y humana) atraviesa por la definición de políticas públicas reactivas, pero eficientes y respetuosas de los derechos humanos. Además, de la consideración de políticas preventivas de corte social que fortalezcan el tejido social fronterizo. Estas políticas no han sido prioritarias para ambos gobiernos en los pasados 15 años (Ramos y Aguilar, 2009) y, en general, para los tres niveles de gobierno de ambos países. En 2011 se ha concedido una cierta atención a las políticas de prevención en el ámbito municipal mexicano pero no se han logrado articular como parte de una política equilibrada con las políticas reactivas (policiales) o con una política transversal en materia de desarrollo (Acosta, 2011).

La complejidad subyacente en materia de seguridad es que se plantean temas de seguridad pública, nacional, fronteriza y humana, lo que implica asuntos de carácter local hasta global. Esto conlleva a la necesidad de fortalecer un planteamiento estratégico y un paradigma de gobernanza en los problemas de seguridad. La visión estratégica conduce a la capacidad gubernamental de articular los temas actuales de la coyuntura, pensando en su disminución o solución en distintos plazos, y procura, a su vez, considerar y conciliar las distintas demandas de los actores tanto nacionales como transfronterizos. En este sentido, se considera fundamental promover un proceso de gobernanza fronteriza (Aguilar, 2009) en materia de seguridad y desarrollo.

El paradigma de gobernanza en seguridad y desarrollo se asocia a la capacidad gubernamental de conciliar las principales prioridades de los diversos actores: empresarial, sociedad civil y gubernamental bajo una gestión eficaz, la cual debe generar condiciones óptimas de seguridad

⁶ El hecho de que la mayor parte de los gobernadores de la frontera con México sean del Partido Republicano, al igual que en la Cámara de Representantes implicará la necesidad de fortalecer la negociación de México con dichos actores, si acaso existe el interés de avanzar en una agenda transfronteriza.

(pública, nacional, frontera y humana) que conducen la gobernabilidad de los países, con el fin de definir proyectos estratégicos en materia de crecimiento y desarrollo económicos (El Colef y Wilson Center, 2009). No obstante, se considera que han existido limitaciones para fundamentar una eficaz agenda estratégica en materia de seguridad fronteriza.

En materia de seguridad fronteriza, el gobierno federal de Estados Unidos ha manifestado claridad en sus prioridades de corto plazo: mantener el reforzamiento de sus fronteras; proveer equipo más sofisticado para el control y la vigilancia antidrogas; mantener la cooperación antidrogas, de seguridad y antiterrorista de México; y considerar el respeto a los derechos humanos en el marco de la Iniciativa Mérida.⁷

No obstante, se considera que esas acciones no han logrado reducir sustancialmente tanto el tráfico de drogas como la violencia generada. En esta materia, se hubiera esperado un cambio en las políticas generadas por la nueva administración de Obama con respecto a México, pero no ha sido posible porque se mantienen las prioridades estratégicas de Estados Unidos y la administración de la secretaria Janet Napolitano, exgobernadora de Arizona, pues se mantiene un enfoque pragmático en el tema de la seguridad fronteriza, más aún cuando desde inicios del año 2010 y en el 2011 se han intensificado las medidas de seguridad en la frontera con México debido a altos índices de violencia, lo que ha determinado que estados como Arizona y Texas exijan al gobierno federal una mayor vigilancia fronteriza. Además, es oportuno destacar que durante los tres primeros años de la administración del presidente Obama el número de migrantes mexicanos expulsados de Estados Unidos ha sido el más alto de los últimos años, incluso por encima de las cifras de la administración del presidente Bush.⁸ Estas políticas representan una continuidad en la

⁷ La primera visita del presidente Obama a México se dio en un contexto de gran preocupación del gobierno de Estados Unidos acerca de la violencia e inseguridad fronteriza. Tal marco fue precedido por las visitas de las secretarías Hillary Clinton y Janet Napolitano, quienes destacaron el interés de fortalecer un enfoque de responsabilidad compartida en materia de combate al crimen organizado y el tráfico de drogas en la frontera. El problema de este enfoque es de qué manera se ejecutará y si se mantendrán las preocupaciones de las corporaciones policiales de Estados Unidos acerca de los antecedentes de corrupción y desconfianza de sus homólogos mexicanos.

⁸ En la perspectiva de la secretaria de Seguridad Interna, Janet Napolitano, y el jefe del Servicio de Inmigración y Aduanas (por sus siglas en inglés, ICE) John Morton, en el año fiscal de 2010 lograron expulsar a un total de 392 mil inmigrantes. Esto representa

seguridad fronteriza por parte del nuevo gobierno federal estadounidense, en términos de mayor seguridad y excesivos controles fronterizos.

En resumen, la mayor cooperación y corresponsabilidad con relativos efectos en la reducción de la inseguridad fronteriza y la violencia en 2010 y 2011 es el principal cambio en el discurso de Washington hacia México. Otro aspecto, es el reconocimiento del gobierno federal de Estados Unidos de tratar de fortalecer las políticas de prevención y tratamiento antidrogas, como opciones para reducir el consumo de drogas en Estados Unidos (Wilson Center, 2009). El reto de la nueva administración estadounidense en su último año es la articulación de iniciativas con programas concretos y promover una cooperación transfronteriza eficaz, gestionados bajo un enfoque integral y que sean sujetos de una evaluación permanente. Estos aspectos generalmente han estado ausentes en la política de Estados Unidos en materia de cooperación antidrogas y en particular bajo la Iniciativa Mérida hacia México.

INICIATIVA MÉRIDA: CONTEXTO, UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA NUEVA FRONTERA HACIA EL SIGLO XXI

La frontera México-Estados Unidos y las relaciones entre estos dos países han sido un espacio y un marco para la cooperación y la definición de retos transfronterizos. En la actualidad, los problemas de violencia, inseguridad y crimen organizado, han cuestionado severamente la estabilidad fronteriza y la seguridad nacional de ambos países.⁹ Esta situación ha sido producto de las limitaciones de la política antidroga de Estados Unidos hacia la frontera, la ausencia de una cooperación

un incremento de más de 23 mil deportaciones en total sobre las estadísticas de 2008. La mitad de los deportados, más de 195 mil, eran criminales, un incremento de 81 mil más en el rubro de delincuentes, lo cual representa un aumento de 70 por ciento comparado con el gobierno de George W. Bush.

⁹ Esto ha traído como consecuencia una preocupación especial de diversas agencias federales de Estados Unidos desde octubre del 2008 a marzo del 2009 y de la organización de diversas audiencias en el Congreso estadounidense en marzo de 2009, situación no vista desde mediados de los ochenta. Igualmente, medios como *The New York Times*, *The Financial Times* y *El País* le han concedido una gran cobertura a la violencia fronteriza desde mediados del 2008.

bilateral eficaz para erradicar tales problemas, el tráfico de armas hacia México y las desarticuladas acciones de gestión intergubernamental de México contra la inseguridad. El impacto en el aumento de la violencia fronteriza desde finales de 2008 ha provocado que aproximadamente para febrero de 2012 los problemas prioritarios en la agenda fronteriza sean la inseguridad, la violencia y el crimen organizado que radica en la región.¹⁰

En el marco de los antecedentes del impacto del narcotráfico, acorde al ascenso del presidente Felipe Calderón y su política antidroga, el acuerdo más importante entre México y Estados Unidos en los últimos años ha sido en materia de seguridad. La culminación de dicho interés se vio plasmada en la Iniciativa Mérida, firmada en 2007 por los gobiernos de México y Estados Unidos, en la cual se propuso entregar a México 1.4 billones de dólares en el lapso de tres años.

La Iniciativa Mérida se dirige específicamente al combate contra el crimen organizado. Se compone de tres pilares que son:

- a) Medidas contra el narcotráfico, contraterrorismo y seguridad fronteriza.
- b) Seguridad pública y estado de derecho.
- c) Fortalecimiento de las instituciones y la ley.

La Iniciativa Mérida también se considera como un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de Estados Unidos y México de luchar contra la violencia generada por la droga que amenaza a los ciudadanos de ambos países. De esta manera, se pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados, bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad compartida (Embajada de Estados Unidos en México, 2009). La pregunta que se plantea es, ¿puede ser viable disminuir los principales problemas de gestión, coordinación, intercambios y de planeación estratégica transfronteriza entre ambos países en materia de seguridad? Adicionalmente,

¹⁰ Un indicador de la violencia fronteriza son las muertes violentas de cerca de 1 600 personas en Tijuana y de 2 300 personas en el municipio de Ciudad Juárez en 2008. La mayor parte de esas personas asesinadas contaban con vínculos directos o indirectos con actividades ilícitas.

se cuestiona si estas acciones tendrán un impacto en el fortalecimiento de las capacidades de gestión policial para abordar las distintas dimensiones de la seguridad en la frontera con Estados Unidos. Los niveles de violencia en las fronteras de Ciudad Juárez y Matamoros a inicios de 2010 y durante el 2011, reflejan que las acciones de la Iniciativa Mérida han sido insuficientes en su primer año (2009 y hasta febrero de 2012) para reducir el problema y sus repercusiones. Otra cuestión importante es si la nueva concepción de la frontera hacia el siglo XXI que se pretende promover en el marco de la Iniciativa Mérida, podrá ser gestionada bajo un enfoque estratégico (anticipatorio y en distintos plazos), integral (distintas dimensiones social, cultural, etc.) y transversal (vinculación con las políticas social, cultural, etc.) con lo que se reduce la violencia y la inseguridad fronteriza.

La cuestión central recae en si es viable lograr un equilibrio entre las políticas de seguridad y mantener una agilidad de los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos, propuesta que fue una de las prioridades de la política de seguridad fronteriza estadounidense luego de los atentados del año 2001. Sin embargo, en el transcurso de los años se ha fortalecido más la seguridad.

¿Acaso es viable redefinir la estrategia bilateral antidroga en el marco de la implementación de la Iniciativa Mérida? Es posible si se implementan una serie de cambios de política pública que se conciben importantes para fortalecer la estrategia. Por un lado, debe existir un diagnóstico integral y se destaca la interdependencia entre los factores determinantes de la inseguridad pública, seguridad nacional, fronteriza y los niveles de desigualdad social; las estrategias de política deben tener un enfoque integral, transversal y estratégico, destacando un papel central del ejército y la marina, pero sobre la base de contar con planes de acción y particularmente, a través de tareas de inteligencia (Rodríguez y Rodríguez, 2009); adicionalmente, el resto de las corporaciones policíacas deberán tener un proceso de cambio en su enfoque, visión, capacidades, controles anticorrupción e incentivos. El papel de las corporaciones debe fundamentarse en un esquema de gestión y cooperación interorganizacional, lo que reduce las limitaciones estructurales que han impedido tal cooperación, como son conflictos burocráticos, rivalidades y escaso intercambio de información entre

las agencias. En este esquema, debería existir un mando civil con legitimidad, que sería el responsable de la coordinación ejecutiva de las distintas tareas. Un tercer elemento es la existencia de programas estratégicos y operativos en los que se articulen acciones de eficacia policíaca y otras, vinculadas a la prevención social con un enfoque transversal. Los dos perfiles que se presentan de los programas son una prioridad de política pública, si se considera que la experiencia internacional indica que ambos enfoques son indispensables para reducir o controlar la inseguridad. Esta política tendrá algunos alcances, con miras a que sean sujetos de un proceso de seguimiento y de evaluación, lo que permite conocer los avances, sus impactos y los retrocesos. Cabe destacar, que los procesos de evaluación son incipientes en la gestión pública en México y en especial en materia policial, bajo un proceso de redefinición de la política de seguridad; algunos de los elementos del proceso de cambio serían los siguientes

- a) La política de seguridad debe ser permanente, dada la capacidad de los grupos delictivos de reinventarse con una visión estratégica y de consenso.
- b) La política debe contar con un liderazgo presidencial y con un liderazgo militar asociado a las corporaciones policiales.
- c) La política de seguridad debe contar con un enfoque intergubernamental e interorganizacional eficaz.
- d) Promover la formación policial con nuevos valores, enfoques y disciplinas.
- e) La política debe articularse con los planes de gestión y política policial.
- f) La política adoptará un enfoque policial y preventivo (Ribando, 2010).

Las repercusiones en materia de seguridad nacional que afectan a los estados fronterizos de México plantean la oportunidad de evaluar las alternativas que puede ofrecer la Iniciativa Mérida como una opción para fortalecer los programas de prevención, reforma judicial, los derechos humanos y programas estratégicos en materia de seguridad y justicia integral de los estados fronterizos mexicanos. De ahí que una de las

prioridades indispensables del gobierno federal mexicano y de los estados fronterizos sea la de disponer de un plan estratégico en seguridad, en el cual se integren sus distintas dimensiones, como son: seguridad pública, nacional, fronteriza y humana, respectivamente, con base en un enfoque estratégico y transversal.

Las dimensiones de la seguridad plantean la importancia de evaluar los impactos locales, regionales y transfronterizos de tales políticas. Como consecuencia, México se enfrenta al reto de fortalecer una coordinación intergubernamental más eficaz y efectiva, para resolver problemas de seguridad pública, nacional, fronteriza y humana. Por ello, una tarea prioritaria es fortalecer tal coordinación con los gobiernos fronterizos y las dependencias federales tales como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras dependencias federales, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad fronteriza.

En el contexto del agudizamiento de los problemas de inseguridad en la frontera, el gobierno federal mexicano ha fortalecido la presencia del ejército mexicano y de la Marina, en las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez desde fines del 2007 (Rodríguez y Rodríguez, 2009). Tal presencia militar no ha conseguido reducir sustancialmente la inseguridad y el crimen organizado fronterizo porque la política presenta limitaciones de diseño, implementación de estrategias transversales, de evaluación y por la falta de apoyo del resto de las corporaciones locales, estatales y federales mexicanas.¹¹ Por estas razones, las acciones del ejército mexicano no ha podido reducir totalmente la violencia fronteriza en Ciudad Juárez, Nogales, Matamoros y Reynosa, lo que implica la necesidad de redefinir la estrategia militar con base en los siguientes elementos:

¹¹ Una excepción podría ser el caso del municipio de Tijuana, en donde el liderazgo y coordinación eficaz del ejército mexicano ha sido fundamental para reducir los delitos de alto impacto y un aumento importante del número de decomisos, en especial de marihuana durante el período de 2009 a 2010. De acuerdo con información proporcionada por la Segunda Zona Militar, en el 2009 se decomisaron 81 toneladas de droga que, en comparación con las 280 toneladas de 2010, significan un aumento de 245 por ciento (Andrade, 2010).

- a) Un diseño estratégico, integral y transversal en donde se promuevan políticas reactivas y de prevención.
- b) Un mayor conocimiento del territorio.
- c) Fortalecimiento de un grupo de élite militar con conocimientos especializados en crimen organizado.
- d) Fortalecimiento de capacidades del resto de los actores (PGR, Agencia Federal de Investigación, Policía Federal Preventiva).
- e) Fortalecimiento de los mecanismos anticorrupción.
- f) Una coordinación intergubernamental eficaz.
- g) Fortalecer las capacidades en investigación e inteligencia.
- h) Respeto a los derechos humanos y una mayor asociación con las organizaciones de la sociedad civil.
- i) Fortalecer las capacidades institucionales en materia legal y preventiva.

CONCLUSIONES

El objetivo general de este capítulo es analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad fronteriza México-Estados Unidos, bajo el enfoque de gobernanza y en el contexto de la administración del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, acerca de tres años de su ascenso. La premisa central es que las relaciones fronterizas México-Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos que reflejan la falta de corresponsabilidad en la construcción de políticas estratégicas y eficaces, en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar. Este enfoque ha estado ausente como parte de una política común o transfronteriza de México y Estados Unidos. En ese marco, el estudio de la frontera México-Estados Unidos continúa siendo estratégico para fortalecer los procesos de planeación para el desarrollo local-regional bajo una óptica de la competitividad y el bienestar. Este análisis es prioritario, en el marco del arribo de tres gobernadores fronterizos del Partido Republicano que han mostrado posturas conservadoras en lo referente a la migración mexicana y la inseguridad fronteriza.

En la coyuntura actual, la región fronteriza México-Estados Unidos se enfrenta a una serie de tensiones no vistas desde los años ochenta. Dichos conflictos son producto de una ineficaz gestión fronteriza y

transfronteriza, tanto de México como de Estados Unidos, y de la ausencia de políticas eficaces de seguridad de tipo reactivo y preventivo. El reto de los gobiernos de México y Estados Unidos hacia la región fronteriza común compete al fortalecimiento de las capacidades de gestión y planeación estratégica en materia de seguridad y desarrollo, de lo contrario se perderán las oportunidades para promover una mejor calidad de vida y condiciones óptimas para promover la competitividad y el bienestar en las regiones fronterizas (El Colef y Wilson, 2009).

En ese contexto, el paradigma de un enfoque de gobernanza hacia el desarrollo se concibe como la mejor opción para promover procesos de gestión y planeación estratégica orientados hacia mejorar la calidad de vida de las comunidades fronterizas mexicanas.¹² Pero tal enfoque será viable en la medida en que los actores gubernamentales asuman una mayor responsabilidad pública en el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública, nacional, frontera y humana.

El análisis de los problemas de la inseguridad en la frontera con México durante los tres primeros años de la administración del presidente Obama nos deja las siguientes lecciones desde el punto de vista de la gestión y la política pública fronteriza:

La inseguridad en las fronteras con México ha aumentado y ha cuestionado la legitimidad gubernamentales local, estatal y nacional, como producto de una deficiente cooperación transfronteriza y limitada capacidad institucional. En tal sentido, se concibe que la Iniciativa Mérida pueda ser una alternativa eficaz para reducir los problemas de inseguridad, violencia y criminalidad fronteriza. Sin embargo, se considera que no ha contado con estrategias y mecanismos eficaces para implementar una política integral orientada a atender tales problemas. Por consiguiente, la implementación de una corresponsabilidad eficaz en materia de seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos no ha sido posible aún.

La política de seguridad fronteriza bajo la administración del presidente Obama ha fortalecido el control fronterizo bajo un esquema de

¹² En el marco de la definición del presupuesto federal 2011 se asignó al municipio de Ciudad Juárez la cantidad de mil millones de pesos para fortalecer el tejido social (Chacón, 2010). El reto de este tipo de iniciativas es que previamente se evalúen los proyectos, su implementación y promover mecanismos permanentes de evaluación y seguimiento, de lo contrario, tendrán limitados beneficios sociales.

cooperación intergubernamental con los estados fronterizos mexicanos. Este régimen representa una continuidad de la política de seguridad en la administración precedente del presidente George Bush. Como resultado, aumentó el número de detenciones de migrantes indocumentados en Estados Unidos y se ha dificultado el cruce de éstos desde la frontera mexicana.

En tal contexto, los retos de las relaciones fronterizas México-Estados Unidos en materia de seguridad se asocian a los siguientes aspectos:

- a) La complejidad de gestionar el conjunto de temas y problemas en la agenda binacional y transfronteriza bajo un enfoque común, fundamentado en la gobernanza hacia la seguridad, la competitividad y el bienestar.
- b) El impacto de las cuatro dimensiones de las políticas de seguridad: nacional, fronteriza, pública y humana, que afectan a los tres niveles de gobierno de México y Estados Unidos. Lo que conllevaría a promover un enfoque de gestión intergubernamental en un plano nacional y binacional.
- c) Las dificultades de integrar como parte de una política integral y de la Iniciativa Mérida, una política reactiva y preventiva eficaz contra la violencia, la inseguridad y el crimen organizado en la frontera mexicana. Existen dudas sobre si tal iniciativa es un modelo capaz de corresponsabilidad con base en estrategias, mecanismos, evaluación, monitoreo y rediseño comunes y viables.
- d) La ausencia de mecanismos institucionales efectivos que permitan una implementación apropiada de una agenda de competitividad y bienestar en la frontera México-Estados Unidos, con un enfoque intergubernamental, que obedece a las diversas prioridades de los actores y las diferencias en los procesos de toma de decisiones.
- e) La implementación de propuestas como la ley Arizona refleja la creciente vinculación de las agendas de seguridad nacional, pública y fronteriza que afectan los temas de protección y migración en los ámbitos local, estatal, federal y transfronterizo.
- f) La demanda contra la ley Arizona se fundamenta en el derecho constitucional del gobierno federal a dirigir las cuestiones de inmigración por encima de las decisiones de los gobiernos estatales, lo que une

elementos relacionados con los derechos civiles mediante el argumento de que la ley podría conducir a actos de discriminación contra ciudadanos de Estados Unidos y extranjeros que viven legalmente en Estados Unidos.

Como se puede apreciar, el estudio de la relación fronteriza México-Estados Unidos se concibe centrado en la investigación mexicana, de los estudios regionales y particularmente desde las perspectivas de gestión y políticas públicas, puesto que se han renovado las tensiones y conflictos en materia de seguridad, migración y derechos humanos hacia la competitividad, desarrollo y relaciones transfronterizas, lo que en su conjunto constituye la necesidad de fortalecer las perspectivas estratégicas en tales temas.

REFERENCIAS

ACOSTA, Félix

- 2011 “Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales”, en José Sosa y Félix Acosta, coords., *La evaluación de políticas públicas en México*, El Colef/INAP.

ANDRADE, Luis

- 2010 “Suman 280 tons. de droga decomisada en el 2010”, *Frontera*, sección “Noticias, Tijuana, 11 de noviembre, en <<http://www.frontera.info/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/11112010/478603.aspx>>, consultado el 12 de noviembre de 2010.

AGUILAR Villanueva, Luis F. [ponencia]

- 2009 “Gobernanza y políticas públicas en un contexto transfronterizo”, Secretaría de Planeación y Finanzas, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, enero.

BAILEY, J. [documento]

- 2010 “Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and U.S. Strategies? are they Working?”, U.S.-Mexico Security Cooperation, Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego, mayo.

CHACÓN, Flora

- 2010 “Destinarán fondo especial de mil millones de pesos para Ciudad Juárez”, Omnia, sección “Locales”, Cd. Juárez, Chihuahua, 16 de noviembre, en <<http://www.omnia.com.mx/noticias/se-destinara-fondo-especial-de-un-millon-de-pesos-para-ciudad-juarez/>>, consultado el 9 de diciembre de 2010.

DE LA PARRA RENTERÍA, Carlos, coord.

- 2009 *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos, Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos*, Gobierno del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, septiembre, El Colef/Woodrow Wilson International Center for Scholars.

EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO

- 2009 Iniciativa Mérida, en <http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html>, consultado el 17 de febrero de 2009.

ENRÍQUEZ, Óscar

- 2011 “La ciudad ultrajada: Los impactos de la violencia en Ciudad Juárez”, Programa de las Américas, Ciudad Juárez, Chihuahua, 19 de noviembre, en <<http://www.cipamericas.org/es/archivos/5716>>, consultado el 22 de noviembre de 2011.

INSTITUTO PUBLIX

- 2010 *Gobernanza por Resultados*, Brasil.

KILROY, R.; A. RODRÍGUEZ SUMANO y T. HATALEY

- 2010 “Toward a new trilateral strategic security relationship: United States, Canada, and Mexico”, en J. Tamsett, edit., *Journal of Strategic Security*, M.A., Henley-Putnam University Press, vol. 3, núm. 1, pp. 51-64.

LUHNOW, David

- 2010 “La violencia en Monterrey provoca un éxodo de extranjeros y mexicanos adinerados”, sección Américas, *The Wall Street Journal*, 12 de septiembre, en <<http://online.wsj.com/article/SB128415989195236683.html>>, consultado el 14 de septiembre de 2010.

MOORE, M.

1998 *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

RAMOS, J. e I. AGUILAR

2009 *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*, El Colef/Miguel Ángel Porrúa.

REDACCIÓN DE DIFUSIÓN EL COLEF [seminario]

2008 “La gobernanza de la cooperación transfronteriza. Experiencias y agenda regional para América del Norte”, sección “Eventos”, El Colef, Tijuana, 6 de noviembre, en <<http://www.colef.net/?p=2005>>, consultado el 9 de noviembre de 2008.

ACTUALIDAD 2.0

2012 “Clinton planteó corresponsabilidad de Estados Unidos en lucha contra el narcotráfico en México”, México, *Actualidad 2.0*, sección “Estados Unidos”, 22 de febrero, en <<http://www.actualidad20.com/politica/estados-unidos/clinton-planteo-corresponsabilidad-de-estados-unidos-en-lucha-contra-el-narcotrafico-en-mexico/>>, consultado el 12 de marzo de 2012.

RIBANDO, C. y K. FINKLEA [reporte]

2010 “U.S.-Mexican Security Cooperation: Merida initiative and beyond”, *Congressional Research Service*, 29 de julio.

RODRÍGUEZ, A. y C. RODRÍGUEZ

2009 “El rol de las fuerzas armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública”, *Policy Paper*, núm. 27, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, noviembre, en <http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCOIM/pdf/FFAAMexicana_vs_CrimenOrganizado.pdf>, consultado el 27 de marzo de 2009.

THE WILSON CENTER-MEXICO INSTITUTE [Report]

2009 “Mexico Relations. The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership”, Woodrow Wilson Center/Mexico Institute, enero (Report of four working groups on U.S.)

THE WILSON CENTER-MEXICO INSTITUTE

2009 “Rethinking the U.S.-Mexico Border”, Woodrow Wilson International Center for Scholars event, en <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event_id=559683>, consultado el 7 de junio de 2009.



INSTITUCIONES, MECANISMOS E INSTRUMENTOS
DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA:
UNA APROXIMACIÓN A LA ESTRUCTURA Y NIVELES
DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Marcos Sergio Reyes Santos

INTRODUCCIÓN

Este capítulo está dividido en tres secciones. En la primera sección se hace una revisión general acerca de la trayectoria que ha seguido el concepto de relaciones intergubernamentales hasta abarcar el de gobierno en red o red de políticas públicas, pasando por el concepto de relaciones transgubernamentales, por la dimensión de las relaciones entre los órdenes de gobierno en una federación y las relaciones internacionales de los gobiernos locales. En la segunda se ofrece un panorama general sobre las instituciones de la gobernanza transfronteriza, tratando de acercarse al tema a través del análisis de las instituciones, los mecanismos y los instrumentos de la interdependencia transfronteriza. En la tercera sección aparecen conclusiones y las principales preguntas de investigación que surgen sobre el desarrollo de las secciones previas, cuya respuesta podría buscarse en estudios y análisis posteriores de las instituciones que intervienen en el escenario de la actual interdependencia entre México y Estados Unidos.

El desarrollo del argumento se apoya en la premisa general de que las relaciones de interdependencia entre ambos países son complejas y multidimensionales, y su funcionamiento se articula sobre una compleja red de relaciones, tanto entre los distintos niveles de gobierno como entre las instituciones públicas, privadas y sociales de la región

transfronteriza, a partir de lo cual se constituye un entramado institucional específico que es posible reconstruir a partir del estudio de las instituciones, mecanismos e instrumentos que conforman el marco institucional de la interdependencia transfronteriza entre México y Estados Unidos.

LA COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES Y TRANSGUBERNAMENTALES
EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO.

Las dimensiones conceptuales de las relaciones entre los actores

La estructura político-institucional de un sistema de gobierno nacional se compone de distintos órdenes que interactúan entre sí, al establecer relaciones regulares o esporádicas, las cuales se refieren a un conjunto importante de actividades que ocurren entre los órdenes de gobierno o entre las unidades de un mismo orden de gobierno (Agranoff, 1997), tanto dentro de un sistema federal como de un sistema centralizado o unitario. A esta compleja red de vínculos formales e informales, que incluye espacios interorganizacionales, estructuras, mecanismos de vinculación y actores concretos interactuantes (Cabrero y García, 2001), se le ha denominado en la literatura como relaciones intergubernamentales (RIG) y comenzó a utilizarse como concepto de manera recurrente en Estados Unidos después de 1930, en el contexto del creciente fortalecimiento de los gobiernos estatales y locales dentro del federalismo estadounidense (Carrera, 2004).

De acuerdo con Mondragón, una caracterización general de las relaciones intergubernamentales incluye los siguientes elementos: 1) la cantidad y los tipos de entidades de gobierno involucradas, lo cual comprende todas las combinaciones posibles de interacciones entre las distintas unidades del sistema de gobierno: nacionales, regionales o locales; 2) las relaciones son entre personas más que entre instituciones; en sentido estricto no interactúan entre sí instituciones, sino funcionarios “de carne y hueso” que las representan, por lo que en esencia el elemento humano es el que define la naturaleza de las RIG y motiva a que

éstas se formulen en términos de relaciones humanas, si bien constreñido a reglas de conducta organizacional; 3) la regularidad de los contactos entre los funcionarios participantes. Las RIG comprenden pautas de contacto, intercambio de información y esfuerzos conjuntos entre los funcionarios públicos que se desempeñan bajo la lógica de “llevar a buen puerto” la negociación sobre los temas de la agenda intergubernamental, que son de interés institucional, inclusive de ser necesario por medio de mecanismos informales y pragmáticos; 4) las pautas de actitud de los funcionarios. Las actitudes mantenidas en los contactos entre el personal que participa en las RIG son importantes y pueden oscilar entre actitudes de rivalidad o de naturaleza competitiva, de colaboración o de cooperación (Mondragón, 2001:320-321) y 5) elementos de naturaleza política, que se define como “el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones”, lo que incluye “las interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas” (Agranoff, 1997:128) coordinadas o intergubernamentales.

Por definición, las relaciones intergubernamentales constituyen el eje de la interacción entre los gobiernos de una federación y se despliegan en una considerable variedad de formas, y logran involucrar a todas las unidades organizativas o sólo a una o dos de ellas dentro de la arquitectura federal, lo cual en última instancia está condicionado a factores políticos, culturales, sociales y constitucionales que caracterizan a un determinado sistema federal. No obstante, a pesar de la gran variedad de formas que puedan exhibir, según Cameron, las RIG pueden agruparse a partir de algunos de los siguientes elementos: *a)* su grado de su institucionalización. Las RIG en un país dado pueden estar altamente institucionalizadas, con estructuras y procesos formales que canalicen la actividad intergubernamental o que pueden conducirse en uno informal, según las circunstancias y la naturaleza específica de las preferencias de los actores políticos participantes; *b)* el contexto de su proceso de toma de decisiones. Las RIG pueden involucrar mucho más que la información compartida en el interior y entre los gobiernos de una federación, ya que también pueden incluir la consulta y el ajuste de las políticas por un actor, a la luz de los planes o intenciones del otro o el proceso formal de toma de decisiones,

donde el foro intergubernamental en sí mismo es el sitio donde se hacen algunas de las elecciones de las autoridades de una comunidad federal, y c) el grado de su transparencia. Las RIG pueden practicarse detrás de “la puerta cerrada”, con poco conocimiento del público y escasa rendición de cuentas o podrían efectuarse dentro de un proceso abierto al escrutinio e influencia pública y constreñida por líneas claras de responsabilidad democrática (Cameron, 2001:124-125).

A partir de lo anterior, Cameron propone las siguientes categorías de relaciones intergubernamentales: 1) *interjurisdiccionales*: incluyen las relaciones entre el gobierno central y algunas o todas de las unidades regionales, y las relaciones entre las mismas unidades regionales, en ausencia del gobierno central; 2) *intrajurisdiccionales*: abarcan las relaciones entre las regiones incluidas dentro de las instituciones del gobierno central, articuladas a través de una oficina matriz, que representa a las regiones federadas y cuyos intereses están expresados por el centro, y 3) *extrajurisdiccionales*: son aquellas que se dan cuando las disputas entre dos órdenes o unidades de gobierno parecen irresolubles y que obligan a los actores en conflicto a recurrir a las Cortes para una resolución definitiva, lo cual implica extender la “guerra” de la diplomacia a otras arenas y que la instancia judicial se incorpore como un actor diferente y relevante en el conflicto intergubernamental (Cameron, 2001:125-126).

Además de las RIG, en el nivel operativo también se llevan a cabo transacciones diarias o relaciones formales e informales entre los entes gubernamentales, lo cual constituye la esencia de lo que se denomina en la literatura como la gestión intergubernamental (GIG). Siendo el engranaje de la maquinaria político-administrativa de las RIG, Agranoff anota que la GIG enfatiza el logro de objetivos en su funcionamiento, ya que ésta “constituye un proceso mediante el cual los empleados públicos intervinientes encaminan sus actuaciones hacia objetivos concretos”. Así mismo, a diferencia del nivel de generalidad de las RIG, la gestión intergubernamental “es un proceso en la acción que permite a los gestores” construir rutas de actos prácticos. También “proporciona un mecanismo para entender y funcionar con el sistema ‘tal como es’, incluyendo perspectivas estratégicas que expliquen el cómo y el por qué de los cambios interjurisdiccionales, así como directrices sobre cómo actuar en el sistema”. Por último, la gestión intergubernamental pone

“énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicación”, lo cual “supone la intervención de las distintas partes para desarrollar soluciones conjuntas”, pues reconoce “la importancia de las cuestiones jurídicas, legales, políticas y administrativas implicadas” y tratando de “ajustarse a ellas para llegar a acuerdos” (Agranoff, 1997:144-145).

Entre las numerosas características de la GIG señaladas por Agranoff, cabe destacar las siguientes: 1) es una herramienta de colaboración para la elaborar y operar políticas y programas de gobierno, pues debido a que la mayoría de los programas son financiados por el gobierno central pero implementados por los gobiernos y organismos regionales y locales, la interdependencia correspondiente genera una mayor necesidad de interacción entre los actores gubernamentales; 2) es un mecanismo de cooperación horizontal y creación de redes, pues debido a que muchas políticas o programas se llevan a cabo “a través de estructuras horizontales o grupos de organizaciones o áreas relevantes de éstas, las cuales pese a perseguir diversos objetivos individuales, actúan de una forma no jerárquica, siguiendo una cierta racionalidad programática y motivadas por un propósito común que permite que los directivos sean capaces de trabajar conjuntamente”. Así mismo, la utilización de redes en la GIG permite gestionar la naturaleza altamente interdependiente del proceso de las políticas públicas, y 3) es una vía para aumentar la eficacia en la gestión pública, mientras que por un lado muchos gobiernos locales buscan aumentar su grado de eficiencia mediante el uso de diversas técnicas organizativas o enfoques innovadores dentro de la GIG, lo que implica algún tipo de acuerdo entre las jurisdicciones e involucrando intentos formales e informales de cooperación y acuerdos de colaboración entre los funcionarios, por el otro, también buscan lograr la eficacia de su gestión, ya que el mayor acercamiento y convivencia propiciada por la GIG ha logrado fraguar compromisos para lograr resultados, lo cual exige la fijación de objetivos más claros y el establecimiento de criterios de actuación por parte de los políticos y administradores en la gestión de los programas coordinados, más allá del cumplimiento de los acuerdos de coordinación en sí mismo (Agranoff, 1997:157-174).

A partir de lo anterior, se puede proponer que la GIG es un proceso complejo y sinuoso de acción, cuya principal fortaleza estriba en ser el engranaje de la maquinaria de las relaciones intergubernamentales y en

constituir el marco operativo de la actuación conjunta en el campo de la gestión pública, tanto para el diseño e instrumentación de programas intergubernamentales y de cooperación horizontal y formación de redes, como también al aportar una vía propicia para la búsqueda de la efectividad en las instituciones intervinientes. No obstante, hay que reconocer que pese a su importancia estratégica, la gestión intergubernamental depende todavía en muchos casos de la voluntad pasajera de los protagonistas políticos de las relaciones intergubernamentales, tanto en su articulación real como en su funcionamiento, lo cual propicia su vulnerabilidad y la dificultad por constituirse en una plataforma permanente de gobernanza. Debido a esto se vuelve necesario propugnar por su institucionalización y la generación de marcos institucionales propicios para su supervivencia en los cambios de gobierno y de coyuntura.

Hasta ahora, sólo se ha hecho referencia a las relaciones que se dan entre unidades u órdenes de gobierno dentro del límite territorial de un país, o en este caso, de una federación, sin embargo, extramuros o en ultramar también ocurre una intensa y compleja red de relaciones entre las instituciones de gobierno de un país con sus homólogos de otros países, lo que ha propiciado el surgimiento de un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales internacionales, las relaciones transgubernamentales. Éstas, de acuerdo con Toro, constituyen una estrategia de los actores para enfrentar las consecuencias de la globalización, las cuales surgen debido a que “los Estados poderosos no están dispuestos a ceder (o compartir) soberanía”, por lo que tiende a surgir un nuevo orden internacional en el que lejos de desaparecer o diluirse, el Estado nacional ha buscado crear y hacer funcionar redes transgubernamentales más allá de las fronteras de su país que le permitan ampliar su capacidad regulatoria. Para ello, el Estado empieza a desagregarse o a segmentarse en partes funcionales distintas, a partir de funciones específicas tales como: tribunales, agencias regulatorias, e incluso legislaturas, las cuales forman redes con sus contrapartes en el exterior, lo que constituye tejidos “cada vez más densos de relaciones” que van conformando un nuevo orden internacional o transgubernamental (Toro, 2003).

En este contexto, agrega la autora, las organizaciones internacionales ya no son viables ni tampoco el Estado nacional puede promover una expansión supranacional de su autoridad, puesto que los Estados pode-

rosos no estarían dispuestos a ceder parte de su soberanía a favor de otros estados más pequeños o menos poderosos, de ahí que sea más eficiente organizar redes intergubernamentales que lograr acuerdos internacionales, mediante las tradicionales negociaciones universales. De esta manera, la creación de redes transgubernamentales de comunicación y negociación permite olvidarse del “fastidioso” multilateralismo, ahorra el esfuerzo de construir organizaciones o regímenes internacionales, pues ahora los funcionarios del moderno Estado regulador empiezan a colaborar más frecuentemente con sus homólogos en otras naciones, con lo que solucionan así sus problemas de regulación transnacional, mediante la colaboración (Toro, 2003).

En la esfera de las relaciones transgubernamentales, Slaughter menciona entre los actores gubernamentales, a los investigadores policíacos, los reguladores financieros, los jueces y los legisladores, quienes cada vez más intercambian información y coordinan sus actividades en el combate al crimen y atienden problemas comunes a escala global. Si bien cada una de estas redes tienen sus propósitos y actividades específicas según el área en que se realicen, así como la adscripción, organización e historia de los propios actores, en general, dichas redes desempeñan determinadas funciones comunes: 1) expanden el alcance de la regulación, lo que permite a los funcionarios gubernamentales nacionales mantenerse al día en sus actividades del precepto de las corporaciones y las organizaciones civiles, así como de combate a las organizaciones criminales internacionales; 2) construyen confianza y establecen relaciones entre sus participantes y crean incentivos para establecer una buena reputación, lo cual es una condición para la cooperación en el largo plazo; 3) las redes propician que los participantes intercambien información acerca de sus propias actividades y desarrollen bases de datos para mejores prácticas, o en el caso judicial, diferentes enfoques a cuestiones legales comunes, y 4) a través de las redes, se ofrece asistencia técnica y socialización profesional a los participantes, tanto a reguladores como a jueces o legisladores (Slaughter, 2004:1-4).

Sin embargo, la principal paradoja que enfrentan las instituciones internacionales es que mientras los problemas del mundo se están volviendo cada vez más globalizados, por lo cual la población y sus gobiernos necesitan instituciones generales para resolver los problemas

colectivos que pueden ser atendidos solamente a escala universal, no es deseable ni mucho menos factible un gobierno global. Principalmente, porque el ámbito y la lógica de actuación de un gobierno de ese tipo representa un seria amenaza a la libertad de los Estados nacionales, y por consecuencia de su población. Más aún, la diversidad de la población que hipotéticamente sería gobernada por un gobierno global dificultaría enormemente la operación de un gobierno de esa naturaleza. Esto ha generado en el debate público el llamado “dilema de la gobernanza”, que consiste en que las instituciones que se han creado principalmente para facilitar la vida humana, pueden representar un riesgo para la libertad humana, por lo que el principal reto para los politólogos y los diseñadores de las políticas públicas en los próximos años será descubrir cómo las instituciones bien estructuradas puedan promover un renacimiento de la libertad sin ponerla en riesgo (Slaughter, 2004:8-9).

Slaughter concluye que es más complicado de lo que parece. Los intentos por hacer frente a la paradoja han orientado el debate hacia la gobernanza global cuyo principal producto ha sido el surgimiento de las redes de políticas a nivel universal, las cuales se valoran principalmente por su capacidad para conjuntar a los actores públicos y privados sobre cuestiones críticas de interés público. Las redes de políticas globales han surgido principalmente de proyectos de reinversión del gobierno, tanto en el campo académico como en la práctica de la función pública. Estos proyectos se enfocan sobre las distintas formas en las que los actores privados pueden ahora desempeñar funciones de gobierno, haciéndolo a partir de la provisión de conocimiento especializado para el monitoreo del cumplimiento de las regulaciones y de la negociación de la sustancia de dicho precepto, entre otras funciones, tanto dentro como fuera del país. El reto sigue siendo asegurar que los actores privados mantengan efectivamente la confianza del público acerca de su actuación en la institución o complementariedad de la acción gubernamental (Slaughter, 2004:9).

Por último, un tema que recientemente ha comenzado a despertar el interés de los estudiosos, son las relaciones internacionales de los gobiernos locales, pues de acuerdo con Velázquez y Schiavon, las relaciones entre los países se habían caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos, ya que por definición era el Estado nacional el encargado de representar los intereses de su país de adscripción en

sus relaciones internacionales, y consecuentemente, el gobierno federal estaba encargado de diseñar e implementar la política exterior. Sin embargo, el tradicional monopolio del gobierno federal sobre la política exterior recientemente ha comenzado a ser objeto de cuestionamiento dentro de los sistemas federales de manera creciente, principalmente por la presencia cada vez mayor de los gobiernos locales en el escenario internacional en los últimos años (Velázquez y Schiavon, 2008:23-24).

Los autores profundizan que el Estado nacional por conducto del gobierno federal sigue teniendo el monopolio de la política exterior, la ola de democratización. La descentralización y la dinámica de la liberalización económica a nivel internacional han abierto nuevos espacios de participación a los gobiernos de las entidades federativas, quienes han buscado tener cada vez mayor presencia en el escenario internacional, principalmente por las siguientes motivaciones: 1) para impulsar el desarrollo de sus comunidades, lo cual se ha promovido por medio de diferentes instancias: entre las dependencias del Ejecutivo, entre los poderes de la Unión, entre los propios órdenes de gobierno local y ante las organizaciones no gubernamentales, organizaciones empresariales y empresas transnacionales; 2) la ampliación de la agenda de la política exterior, derivado de la creciente interdependencia y cooperación entre los países, lo que obliga a un aumento y diversificación de los temas de la política exterior, pues de comprender sólo temas de “alta” política exterior y de carácter exclusivamente económico, ha pasado a “englobar una gran diversidad de temas, como derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, combate al narcotráfico y crimen organizado internacional, entre otros”, lo que ha impulsado a los gobiernos locales a “ampliar su presencia en la esfera internacional” hacia la búsqueda de beneficios para sus comunidades y soluciones a sus problemas comunes, principalmente de aquellos que tienen conexiones internacionales, y 3) como una reacción a los imperativos de la globalización, ya que el aumento de la interdependencia, la creciente institucionalización y la necesidad de cooperar en los nuevos temas de la agenda internacional, ha generado los incentivos necesarios para que los gobiernos de las entidades federativas busquen participar más activamente en las relaciones internacionales (Velázquez y Schiavon, 2008:24-25).

Más allá de la expansión y diversificación de las relaciones entre los actores gubernamentales hacia el interior de un país y en sus relaciones con el exterior, cabe mencionar que en la relación entre el gobierno y la sociedad también se observan transformaciones de gran envergadura, principalmente por sus profundas implicaciones en el proceso de dirigir del gobierno. De acuerdo con Aguilar, el gobierno potencialmente puede tener la capacidad de dirigir a la sociedad. Claramente éste se ha vuelto insuficiente, “aún cuando esté dotado de todas las capacidades requeridas y si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas, [por lo que] se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad”. En consecuencia, “para resolver los problemas y superar los desafíos actuales se requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social” en lo individual, lo cual exigen nuevas “formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales” (Aguilar, 2007:6-7).

En este escenario surge un bueno tipo de gobierno en red o redes de organizaciones para gobernar, de acuerdo con Agranoff involucra estructuras formales e informales integradas por representantes de agencias gubernamentales y no gubernamentales que trabajan de forma interdependiente para intercambiar información y/o de manera conjunta formular e implementar políticas y programas que generalmente son diseñados para la acción por medio de sus respectivas organizaciones, lo cual ha sido bautizado en la literatura como gobernanza (Agranoff, 2003:7-8). En opinión de Aguilar, gobernanza quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de la sociedad donde ya no existe la sola acción directiva del gobierno, ya que en dicho proceso también toman parte otros actores. Se trata de

un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y

activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. [...] Es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales y organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007:9).

En el ámbito específico de las relaciones intergubernamentales de acuerdo con Agranoff, también se reconoce la importancia de las redes que operan en formas diversas y de manera entrecruzada, cambiando el rol tradicional de los gobiernos y de sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales mediante diversas herramientas y estrategias que conducen a la configuración de diferentes estructuras público-privadas de asociación. Así mismo, operar en un contexto de redes afecta la lógica de actuación de las organizaciones gubernamentales, cuando menos en los siguientes aspectos: 1) el cambio en la forma de diseñar y operar las políticas y programas públicos, ya que de ser el actor eje, el gobierno se ha convertido en un actor asociado de los representantes de otras organizaciones en la construcción de los problemas públicos y en el establecimiento de estrategias, así como en la formulación de respuestas de políticas; 2) el actor gubernamental ya no tiene el monopolio del conocimiento técnico en la formulación de las políticas, ya que el gobierno en red incorpora a nuevos actores que también traen a la mesa de consenso conocimiento e información adicional, y 3) los recursos ahora son más diversos, pues si bien antes las agencias públicas aportaban la mayor parte o todos los recursos para el financiamiento de los programas públicos, ahora las agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales también aportan recursos para ello (Agranoff, 2003:9).

Agranoff concluye que si bien el gobierno ha dejado de ser el actor principal en la articulación entre gobierno y sociedad, pasando a un papel de socio en dicha relación, las agencias gubernamentales no son jugadores secundarios en el nuevo esquema de articulación multiorganizacional, por el contrario, siguen siendo actores clave en el proceso, pues poseen la legitimidad necesaria para enfocar los problemas públicos y las soluciones de políticas, retenien una importante autoridad legal para establecer las regulaciones y las normas necesarias, aportando una parte significativa de los recursos para el financiamiento de los programas

y conservando todavía información y conocimiento técnico necesario para el encuadre de los problemas públicos (Agranoff, 2003:9-10).

LA TRAYECTORIA RECIENTE DE LA INTERDEPENDENCIA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

El interés general de los trabajos reunidos en este volumen y de este capítulo, en particular, es tratar de insertar la discusión precedente en el escenario de la gobernanza transfronteriza entre México y Estados Unidos, lo cual se puede enfocar desde la noción de la interdependencia compleja desarrollada por Keohane y Nye, como una nueva variante de la teoría de las relaciones internacionales. De acuerdo con estos autores, los defensores del realismo prevaleciente en las últimas décadas, en la teoría de las relaciones internacionales, proponen que la “política internacional como cualquier otra política, consiste en una lucha por el poder, pero a diferencia de lo que ocurre en la política interna, se trata de una lucha donde predomina la violencia organizada”, lo cual supondría: 1) que los Estados nacionales sigan siendo los actores dominantes en la política mundial, requiriendo que efectivamente sean dominantes y además coherentes; 2) que el uso de la fuerza sea un instrumento factible y que siga siendo el más eficaz en la política internacional, es decir, aunque se puedan utilizar otros instrumentos en la escena internacional; la suposición es que el empleo de la fuerza, o la amenaza de utilizarla, es el único medio eficaz para manejar el poder, y 3) que la prioridad de las cuestiones militares encabeza la lista de los problemas de la política mundial, es decir, la “alta política” de la seguridad militar tiene predominancia sobre los asuntos de “baja política”, como los asuntos económicos y sociales. En contraste, los autores oponen otra visión radicalmente distinta, donde concurren, además de los Estados nacionales, una gran variedad de actores no gubernamentales, en el cual no existe una clara jerarquía de problemas y el uso de la fuerza más bien es un instrumento ineficaz (Keohane y Nye, 2009:126-127), todo ello caracterizaría lo que ellos denominan una interdependencia compleja entre las naciones.

En ese sentido, de acuerdo con los autores, la interdependencia compleja se caracteriza por: 1) la presencia de canales múltiples de conexión entre las naciones, lo cual incluye tanto relaciones formales

“entre las élites intergubernamentales” como acuerdos entre agencias del servicio exterior, nexos informales entre élites no gubernamentales y las organizaciones transnacionales, que consistirían básicamente en relaciones interestatales, relaciones transgubernamentales y relaciones transnacionales; 2) la multiplicidad de temas de la agenda no tiene una jerarquía definida de manera clara o estable, lo que significa que la seguridad militar, por ejemplo, no necesariamente domina la agenda; la distinción entre temas de política exterior y política interna es borrosa, y más importante aún, una coordinación inadecuada entre los temas de la política exterior tiene costos significativos para los países, y 3) la importancia de la fuerza militar en las relaciones internacionales es relativa, si bien ésta puede ser muy importante para las relaciones políticas, puede ser irrelevante, por ejemplo, en la resolución de desacuerdos sobre los temas económicos entre los países (Keohane y Nye, 2009: 128-129).

Estas características conducen, de acuerdo con los autores, a distintos procesos políticos en la interdependencia compleja que se pueden observar en las siguientes dimensiones: 1) la variedad de metas y estrategias de vinculación. En un escenario complejo de interacción los agentes pueden impulsar una gran variedad de metas que desde su punto de vista se deben proponer los Estados nacionales, así como las estrategias para lograrlas, puesto que cada burocracia se mueve por sus propios intereses, y aun cuando existan compromisos previos sobre temas comunes, se darán cuenta de que es difícil mantener un patrón consistente de política; 2) la determinación de la agenda. La ausencia de una jerarquía clara entre los temas conduce a que la formación y control de la agenda se conviertan en aspectos clave de la interdependencia y en el contexto de la interdependencia compleja se espera que la agenda resulte afectada por los problemas internos y externos; 3) los efectos de la multiplicidad de canales de comunicación. Mientras más se acerque a un patrón de interdependencia compleja, más probable será que los resultados de la negociación política entre los países se vean afectados por las relaciones transnacionales debido a la importancia creciente de las corporaciones multinacionales, tanto como actores independientes o como aliados de los gobiernos, como por los contactos que estos grupos logren establecer con sus homólogos en el exterior. Así mismo, los contactos entre las burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares pueden

alterar sus perspectivas e incluso llevar a la creación de coaliciones transgubernamentales sobre cuestiones políticas específicas, y 4) el rol de los organismos internacionales. La existencia de canales múltiples de conexión lleva a predecir un papel diferente y significativo de los organismos internacionales en la interdependencia compleja por su creciente poder de negociación política, los cuales contribuyen principalmente a establecer la agenda internacional, actuar como catalizadoras para la formación de coaliciones y servir como escenario para iniciativas políticas y la vinculación de algunos Estados débiles o pequeños (Keohane y Nye, 2009:136-147).

Dentro de esta discusión, se puede insertar el análisis de la compleja relación entre México y Estados Unidos, la cual se ha desenvuelto en las últimas décadas, según Fernández, básicamente en tres escenarios. Un primer escenario ha sido el de la “sana distancia”. El autor afirma que después de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de los noventa, Estados Unidos tuvo poco interés en México, ya que lo que determinaba en lo fundamental las prioridades de la política exterior estadounidense era la polarización entre el bloque socialista y el capitalista de occidente. Durante la llamada Guerra Fría, se observa recurrentemente una falta de coherencia en la política exterior estadounidense hacia México: nuestro país se convertía en prioridad para Estados Unidos solamente en los momentos de crisis, como la movilización estudiantil en 1968, la crisis de la deuda externa en 1982, el asesinato en 1985 del agente de la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas (Drug Enforcement Administration, DEA), Enrique Camarena, etcétera. Durante casi cinco décadas, los políticos mexicanos resaltaron las desventajas de tener como vecino a una superpotencia, y reconocían sólo esporádicamente las ventajas de la vecindad con el mercado más grande del mundo (Fernández, 1998). No obstante, los ataques terroristas a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 alteraron significativamente la lógica de la “sana distancia” en las relaciones entre ambos países, ya que la frontera entre México y Estados Unidos fue reforzada y se sofisticaron aún más los sistemas de control para el ingreso a territorio estadounidense desde México, lo cual obviamente colocó a México en un foco de mayor atención por parte del gobierno estadounidense.

Un segundo escenario es el del conflicto. Fernández opina que como consecuencia de la guerra entre México y Estados Unidos, a raíz de la anexión del que fuera territorio mexicano de Texas al territorio estadounidense, en 1845, en las aproximadamente seis décadas siguientes, las relaciones entre ambos países se caracterizaron por las intervenciones armadas y los enfrentamientos diplomáticos. Después de 1914, cuando las tropas estadounidenses ingresaron por última vez en territorio mexicano, el gobierno de Estados Unidos utilizaría con mayor frecuencia la presión económica hacia nuestro país como expresión del conflicto entre ambos países. Por su parte, para hacer frente al conflicto con su poderoso vecino, México apeló invariablemente al derecho internacional, insistiendo en su soberanía como Estado-nación y a su derecho a la autodeterminación. En los últimos tres años del presidente mexicano Miguel de la Madrid (1982-1988) y del presidente estadounidense Ronald Reagan (1980-1988), la relación entre ambos países estuvo plagada de recriminaciones mutuas (Fernández, 1998) y en las posteriores administraciones las relaciones también han tenido sus altibajos.

Finalmente, el escenario de la cooperación. La expropiación petrolera en 1938 fue el último episodio de una grave confrontación entre México y Estados Unidos, la cual había inaugurado un largo período de conflicto entre ambos países por la afectación directa de las compañías petroleras estadounidenses concesionarias, de no haber sido por el estallido de la Segunda Guerra Mundial que empujó a la relación bilateral en una cooperación estratégica. Durante el período de la Guerra Fría predominaron relaciones pragmáticas entre ambos países, que por momentos incluyeron conflictos. A partir de 1989, comenzó una nueva etapa en las relaciones entre ambos países, calificada por los estudiosos como “el período dorado de la relación bilateral” (Benítez, 2006), ya que por primera vez en la historia de ambos países los presidentes Carlos Salinas (1988-1994) y George Bush (1988-1992) coincidieron en su interés por mejorar el manejo de la relación bilateral. Así, de acuerdo con Fernández, en la VII Reunión de la Comisión Binacional en el año 1989 se convocó a más de 200 funcionarios, encabezados por 16 secretarios de Estado. A finales de ese año, se anunció el fin de la “década de la deuda” para iniciar la “década del comercio”, extendiéndose a otras áreas de la agenda binacional, como medio ambiente y asuntos financieros,

entre otros. Adicionalmente, el gobierno mexicano decidió participar en los centros neurálgicos de toma de decisiones en Estados Unidos para asegurarse de que su posición respecto a la promoción del libre comercio fuera escuchada e incluso en las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio se contrató a un equipo de “cabilderos” de alto nivel para garantizar que el Tratado fuera aprobado en el Congreso estadounidense (Fernández, 1998).

Aunque los momentos de mayor tensión entre México y Estados Unidos fueron protagonizados por los eventos de gran impacto, como la anexión del territorio mexicano de Texas al territorio estadounidense, la expropiación de las compañías petroleras norteamericanas y los ataques terroristas a las Torres Gemelas, con el tiempo reforzarían el argumento realista sobre el predominio de la fuerza en las relaciones internacionales. Mediante esfuerzos subsecuentes hacia la promoción de la cooperación entre ambos países se podría corroborar en la práctica la posible validez de los argumentos de Keohane y Nye en el sentido que dicha relación tendería a restaurar el predominio de la diplomacia más que el simple uso de la fuerza, así como la coexistencia de las dimensiones de conflicto y cooperación también confirmaría el argumento de la interdependencia compleja en que ambas dimensiones pueden coexistir a lo largo de la historia de las relaciones entre ambos países y que el predominio de una sobre la otra ha dependido de momentos de coyuntura.

ALGUNAS EXPLICACIONES ACERCA DE LA COOPERACIÓN BINACIONAL

La cooperación entre México y Estados Unidos promovida en años recientes por los gobiernos de ambos países surge a partir de las transformaciones profundas que han aparecido en el escenario internacional. De acuerdo con Fernández, la necesidad de la cooperación bilateral obedece a las distensiones derivadas del desmantelamiento del exbloqueo socialista que implicó cambios profundos en el sistema de seguridad internacional de la posguerra, de ahí que la relación bilateral se desarrollara a partir de entonces en un nuevo contexto internacional, donde Estados Unidos buscaría mantener el liderazgo militar, y la Unión Europea y Japón asumirían una fuerte competencia económica con este

país. Por otro lado, Estados Unidos tuvo que rediseñar sus posturas y esquemas de cooperación internacional, de donde surge el intento del gobierno estadounidense de replantear sus esquemas de cooperación con México (Fernández, 1998).

Un segundo elemento que propició la cooperación bilateral, según Fernández, fueron los cambios ocurridos en la economía mexicana y el incremento de la interdependencia económica con el exterior. Así, el ingreso de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (por sus siglas en inglés, GATT) en 1986, y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a finales de 1993, transformó sustancialmente la participación del país en la economía mundial y aceleró su incorporación a los flujos económicos internacionales, lo que facilitó las transacciones económicas entre México y Estados Unidos e hizo más fluidos el comercio y la inversión. Por último, este autor agrega que el resurgimiento de la cooperación bilateral también se debe al fortalecimiento e intensificación de la interacción transgubernamental. A partir de la década de los noventa del siglo pasado, se fortalecieron los mecanismos de consulta entre los mandatarios de ambos países y las relaciones entre las dependencias federales de sus respectivos gobiernos se estrecharon más y se intensificaron. Antes, las cancillerías (Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Departamento de Estado de Estados Unidos) triangulaban las relaciones entre las dependencias, pero a partir de la década de 1990 el volumen de los contactos era de tal magnitud que se tornaba imposible para ambas dependencias continuar así, por lo que ahora su principal reto es tratar de coordinar (Fernández, 1998) dichas relaciones de manera eficiente.

Adicionalmente, Benítez afirma que como socio del TLCAN, México no puede evitar la cooperación con sus socios, ya que en la actualidad la seguridad de los tres países se ha vuelto interdependiente, y su concepción ha tenido una transformación radical, en particular para Estados Unidos, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, como ya se mencionó. Este atentado motivó una reacción inmediata por parte del gobierno de Estados Unidos, que cerró provisionalmente sus fronteras e hizo cada vez más sofisticado el control para el ingreso de extranjeros a su territorio, así como el logro de consenso entre los políticos y sectores influyentes estadounidenses acerca de que

la seguridad del país sólo se podía garantizar al enfrentar las amenazas y atender la vulnerabilidad, a partir de la creación de nuevas instituciones y la aplicación de políticas nacionales e internacionales con el apoyo de los socios comerciales del TLCAN (Benítez, 2006), derivado de lo cual se creó el Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS) y la firma de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), etcétera.

Esta brevísima revisión acerca de los argumentos que tratan de explicar el resurgimiento de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos no tiene la pretensión de ser exhaustiva, sino de aportar algunos elementos que desde el contexto histórico permitan entender que pese a la persistencia del conflicto y la preeminencia del tema de seguridad nacional en la estructuración de la agenda temática binacional, también es posible identificar una dimensión cooperativa en la relación entre ambos países.

LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: ESTRUCTURA Y REDES DE INSTITUCIONES, MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

En esta segunda sección del capítulo se ofrece un panorama general sobre las instituciones, los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales se da la interdependencia entre los gobiernos y la sociedad transfronteriza de México y Estados Unidos, a partir de su clasificación por órdenes de gobierno y las redes que eventualmente se establecen entre ellas para la cooperación y la gobernanza transfronteriza. Con lo anterior se pretende aportar alguna evidencia empírica acerca de la aplicación de los conceptos desarrollados en la sección previa, para denotar la complejidad del entramado institucional que sustenta la interdependencia transfronteriza entre los dos países.

Las instituciones de la gobernanza transfronteriza

Una primera dimensión del marco institucional a la que se puede hacer referencia como un componente importante de la interdependencia transfronteriza entre México y Estados Unidos es el grupo de institucio-

nes del gobierno federal directamente vinculadas a la estructuración de las relaciones internacionales e intergubernamentales. En el caso del gobierno mexicano, son cuatro dependencias del Poder Ejecutivo federal de este tipo: 1) la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene las funciones de conducir la política exterior del Estado mexicano, de promover y asegurar la coordinación de acciones de las dependencias y entidades del gobierno federal en el exterior, así como de participar en los organismos e instituciones internacionales en los que forme parte el gobierno mexicano. Las tres dependencias de la Secretaría directamente relacionadas con el tema de las relaciones internacionales son: la Subsecretaría para América del Norte, la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos, y la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional; 2) la Secretaría de Gobernación se encarga de coordinar las acciones de seguridad nacional y de protección civil, de los asuntos de la política interior del país y de conducir las relaciones del poder Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial y con los gobiernos estatales y municipales; 3) la Secretaría de la Defensa Nacional es la responsable de planear, dirigir y coordinar la movilización de la población nacional en caso de guerra, y de formular y ejecutar los planes y órdenes necesarios para la defensa del país, así como de organizar, administrar y preparar al ejército y las fuerzas armadas, y 4) la Secretaría de Marina se encarga de ejercer la soberanía nacional en las aguas territoriales y vigilar las costas del territorio nacional, vías navegables, islas nacionales y la zona económica estratégica, también organiza y opera el servicio de aeronáutica naval. Salvo en el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en las tres secretarías restantes no existen dependencias cuya denominación tenga relación directa con el tema de seguridad nacional ni con las relaciones internacionales o intergubernamentales.

Por su parte, las tres dependencias del Poder Ejecutivo de Estados Unidos vinculadas al tema de la seguridad nacional y de las relaciones internacionales son: 1) el Departamento de Estado asesora al presidente en materia de política internacional y se encarga de dirigir la representación del país en el exterior, ante otros países y ante los organismos internacionales, salvo aquellas funciones expresamente reservadas a otras dependencias del Poder Ejecutivo, así como de representar al gobierno federal ante cualquier evento internacional y

llevar a cabo la representación diplomática del país. Esta dependencia también debe plantear, proponer y ejecutar los tratados internacionales con terceros y proteger a los ciudadanos, empresas e instituciones estadounidenses en el exterior. Las dependencias en las que se apoya esta institución en materia de seguridad nacional y asuntos internacionales son: la Subsecretaría de Estado para el Control de Armas y Asuntos de Seguridad Internacional, la Oficina para Asuntos de Vigilancia y Narcóticos Internacionales, la Oficina para Asuntos de Organización Internacional, la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, la Oficina de Seguridad Diplomática, la Oficina de Seguridad Internacional, la Oficina de Océanos y Asuntos Científicos y Ambientales Internacionales, y el Centro de Entrenamiento de Asuntos Extranjeros; 2) el Departamento de Defensa se encarga de coordinar y supervisar todas las agencias y funciones del gobierno relacionadas directamente con la seguridad nacional y de las fuerzas armadas de Estados Unidos. Las agencias militares agrupadas bajo este Departamento son: el Departamento de la Armada (Department of Army), el Departamento de la Marina (Department of Navy) y el Departamento de la Fuerza Aérea (Department of Air Force), así como la Oficina del Subsecretario de Defensa y de la Agencia de Seguridad Nacional y 3) el DHS. Creado en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York, esta institución trabaja en el ámbito civil para proteger a Estados Unidos dentro y fuera de sus fronteras, con el propósito de preparar a la población para prevenir y responder a las emergencias domésticas, como es el caso del terrorismo. Las dependencias del Departamento relacionadas con el tema son: Servicios de Ciudadanía e Inmigración, Protección Fronteriza y de Aduanas, Vigilancia de Aduanas e Inmigración y la Guardia Costera de Estados Unidos.

A partir de lo anterior, se puede identificar que las dependencias del Poder Ejecutivo de Estados Unidos están más cohesionadas en torno a los temas de seguridad nacional y de las relaciones internacionales que en México, pues mientras que en este país son hasta cuatro las dependencias vinculadas a dichos temas, en Estados Unidos sólo son tres, lo cual podría indicar que las competencias en esta materia se encuentran más concentradas en el Poder Ejecutivo de Estados Unidos. Por otro lado,

también se puede observar que existe una mayor especialización en la denominación de las dependencias de apoyo del Poder Ejecutivo en los temas mencionados en Estados Unidos, ya que salvo en el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores el resto de las dependencias mexicanas analizadas carecen de unidades de apoyo con una denominación específicamente relacionada a los temas de seguridad nacional y de las relaciones internacionales, lo cual puede indicar que las funciones respectivas no están claramente definidas en estas dependencias o que se llevan a cabo exclusivamente desde la Oficina de la Presidencia.

Esta primera aproximación sobre la dimensión institucional de la interdependencia transfronteriza sólo se limita a la identificación de las dependencias o instituciones del Poder Ejecutivo de cada país, que formalmente participan en la interdependencia para tener un mejor conocimiento sobre la plataforma institucional de la gobernanza transfronteriza. Quizá será necesario identificar en estudios posteriores las redes transgubernamentales que logran tejer entre ellas y los mecanismos con los cuales funcionan dichas redes, tanto a nivel de relaciones entre las dependencias o instituciones de los respectivos gobiernos federales como entre las dependencias de los gobiernos locales.

MECANISMOS DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

La Comisión Internacional de Límites y Aguas

Los mecanismos son las instancias a través de las cuales se estructuran las relaciones transnacionales entre las dependencias de gobierno de México y Estados Unidos, por ejemplo, la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), que se constituyó como un organismo de carácter binacional y que ha asistido a los gobiernos de ambos países en la mejoría y conservación del medio ambiente de la frontera México-Estados Unidos, enfocando su acción en el desarrollo de proyectos de infraestructura sanitaria, así como de control, conservación y utilización eficiente del agua. Las aéreas de jurisdicción de la CILA son: 1) aguas subterráneas: consulta recíproca, intercambio de información, estudios conjuntos y resolución de disputas; 2) aguas superficiales: hidromedición y contabilidad

del agua, operación de sistemas hídricos, entrega de agua a cada país, control de avenidas, definición y control de zonas de inundación, obras de almacenamiento, derivación y control de la salinidad; 3) saneamiento fronterizo: observación y control de la calidad del agua, identificación de soluciones e infraestructura sanitaria; 4) límites territoriales: ubicar fronteras, instalar y mantener monumentos, levantamientos aerofotográficos y conservación de cauces, y 5) puentes y cruces: puentes internacionales y cruces de la línea divisoria internacional, fluvial y terrestre.

A lo largo de su existencia, la CILA ha alentado y coordinado el establecimiento de relaciones de cooperación con otras dependencias federales, estatales y locales en México y Estados Unidos, para llevar a cabo sus actividades y proyectos fronterizos. Entre los organismos de carácter binacional, con los que se coordina y coopera la CILA en el marco de la gobernanza ambiental, cabe mencionar algunas de las más importantes: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, el Banco de Desarrollo de América del Norte, la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos. Por su parte, las dependencias mexicanas involucradas en la interdependencia transfronteriza son: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Caminos y Puentes Federales, la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. En el caso de Estados Unidos, algunos de los organismos con los que se coordina y coopera la International Boundary and Water Commission (IBWC), la contraparte de la CILA mexicana en el lado estadounidense, son: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, la Agencia de Protección Ambiental, el Centro Nacional de Datos Geofísicos, el Servicio de Conservación de Recursos Naturales, el Servicio de Naturalización e Inmigración y la agencia de Evaluación Nacional sobre Cambio Climático de Estados Unidos.

La Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos

La Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos (CSF México-Estados Unidos) se creó a partir de la firma de un acuerdo binacional en julio de 2000, por los secretarios de Salud de México y del Departamento de Salud y Servicios Humanos (Department of Health and Human

Services, DHHS) de Estados Unidos, y fue ratificado por las respectivas cámaras de senadores de ambos países, lo cual le confiere el carácter de organismo internacional. Se constituyó con la finalidad de convertirse en un foro sobre salud frontera y un espacio de diálogo binacional, donde se aborden, discutan y resuelvan temas fundamentales de salud pública más allá de los cambios políticos en ambos países; por lo que se trabaja de manera conjunta entre funcionarios de ambos países con la finalidad de lograr procedimientos reales que permitan mejorar la salud de la población, a través de la investigación, alianzas estratégicas y académicas, promoción del acceso a la atención médica, ubicación de los esquemas de financiamiento y la búsqueda por elevar la calidad de vida de la población en las regiones fronteras.

Por su carácter binacional, la Comisión de Salud Fronteriza está integrada por miembros colegiados de ambos países que se distinguen por su vocación de servicio y conocimiento de los problemas de salud pública fronteriza. Los profesionales de salud provenientes de las comunidades de los 10 estados fronterizos y los titulares de salud de ambos gobiernos federales también forman parte de la Comisión. Cada sección, una para México y otra para Estados Unidos tiene 13 integrantes, sumando un total de 26; de los cuales, 12 son designados estatutariamente y 14 son nombrados. El comisionado de cada sección es el secretario de Salud de su respectiva nación, el responsable de Salud en cada uno de los 10 estados fronterizos es miembro estatutario de la Comisión, y los otros 14 miembros son personalidades de la comunidad nombradas por el gobierno de cada país.

La Conferencia de Gobernadores Fronterizos

La Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF) se instituyó desde 1980, y participan los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, y sus homólogos estadounidenses: California, Arizona, Nuevo México y Texas. Desde su creación a la fecha, la Conferencia ha organizado 19 sesiones, las cuales se han realizado año tras año en forma ininterrumpida desde 1996, excepto en el año 2010 cuando la sesión que se iba a llevar a cabo en Phoenix, Arizona, se canceló por las tensiones

generadas en el marco de la promulgación de la ley antiinmigrante ese año por la gobernadora de Arizona, Jan Brewer.

La Conferencia es un importante foro regional de cooperación y deliberación entre los estados de la frontera entre México y Estados Unidos, donde sus respectivos mandatarios plantean propuestas de solución a problemas que afectan la región transfronteriza y tiene como principal objetivo contribuir a la consolidación de un auténtico desarrollo regional por medio de la coordinación de acciones, conciliación de intereses y generación de consensos entre los gobiernos de los estados de la región binacional. En su funcionamiento, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos adopta los siguientes principios: *a)* en pleno ejercicio de su libertad y soberanía, los estados integrantes participan en la consecución de los objetivos de la Conferencia comprometiéndose a promover e impulsar las recomendaciones emanadas de las Mesas de Trabajo y del Pleno de Gobernadores, y *b)* la aprobación de los acuerdos será por consenso.

Las instituciones responsables en los gobiernos estatales mexicanos son: 1) por Baja California, la Secretaría de Turismo estatal, cuyo titular es el propietario y sus suplentes son el director de Relaciones Internacionales y el coordinador de Relaciones Internacionales; 2) por Coahuila, participa el secretario técnico y de Planeación, y como suplente, el director de Asuntos Internacionales de la Oficina del gobernador; 3) por Chihuahua participa un representante del gobernador del estado y como suplentes participan dos personas de la coordinación de Asesores; 4) por Nuevo León, participa el jefe de la Oficina Ejecutiva del gobernador y como suplente, el coordinador de Asuntos Internacionales; 5) por Sonora, participan como propietarios el secretario técnico del gobernador y el coordinador general de la Comisión Sonora-Arizona y como suplentes, el subsecretario técnico del gobernador y la directora de Asuntos Internacionales de la Oficina del gobernador, y 6) por Tamaulipas, participan el coordinador de asesores del gobernador y como suplente, uno de sus asesores.

En el caso de Estados Unidos: 1) por Arizona participa el asesor de Políticas para México y América Latina, como director ejecutivo, y como suplente, el subdirector de Política de la Oficina del gobernador; 2) por California, de la Oficina del gobernador participa el director de

Relaciones Exteriores y el subdirector de Relaciones Exteriores de la Oficina de Desarrollo Económico del gobernador, y como suplente, el jefe de Estado Mayor de Administración de Emergencias; 3) por Nuevo México, participa el Jefe de Estado Mayor y el Jefe Adjunto de Estado Mayor del gobierno, y como suplentes, la coordinadora de las comisiones Nuevo México-Chihuahua y Nuevo México-Sonora, de Asuntos Mexicanos y Comercio del Departamento de Desarrollo Económico, y 4) por Texas, participa el Jefe Adjunto de Estado Mayor y la Directora de la Oficina para Asuntos con México, y como suplente, el Director de Desarrollo de Negocios de la Oficina del Gobernador del Estado. Por parte de los gobiernos federales de cada país participa el Departamento del Estado de Estados Unidos, el Coordinador de Asuntos Fronterizos Estados Unidos-México, y de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, el Director General para América del Norte y el Director General para Asuntos Fronterizos, y como suplente la Subdirectora de Relaciones Bilaterales y Políticas de Cooperación Fronteriza.

LOS INSTRUMENTOS DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

Los instrumentos son los medios con que se canalizan las acciones en el marco de la colaboración y cooperación que llevan a cabo los actores locales sobre temas específicos de la agenda binacional y también forman parte importante del marco institucional de la gobernanza transfronteriza. *Frontera 2012: Programa Ambiental México-Estados Unidos*, es un instrumento presentado públicamente en 2003, como resultado del trabajo desarrollado por los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA), en el marco del Acuerdo de Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Región Fronteriza (Acuerdo de La Paz) con el objetivo de trabajar con los estados fronterizos y las tribus autóctonas de Estados Unidos para desarrollar un programa binacional de 10 años para la mejoría del medio ambiente y reducir los riesgos más significativos a la salud pública en la frontera México-Estados Unidos.

El programa parte del diagnóstico sobre el rápido crecimiento de la población en áreas urbanas transfronterizas que ha resultado en una

ausencia de planeación para el desarrollo, mayor demanda de suelo y energía, congestión de vialidades, incremento en la generación de residuos, infraestructura de tratamiento, disposición de residuos saturada o insuficiente, mayor frecuencia de emergencias químicas y afectación a la calidad del agua, del aire y de los recursos naturales en forma adversa. Como resultado de esta degradación ambiental, algunos residentes fronterizos padecen de problemas de salud, incluidas enfermedades respiratorias y otras originadas a causa de la contaminación del agua, del tratamiento inadecuado de las aguas residuales, el deficiente manejo de plaguicidas y de residuos sólidos y peligrosos, etcétera. Este programa se propone alcanzar los siguientes objetivos: 1) reducir la contaminación del agua, aire y suelo; 2) mejorar la salud ambiental; 3) reducir la exposición a sustancias químicas, como resultado de descargas accidentales y/o actos de terrorismo, y 4) mejorar el desempeño ambiental mediante la aplicación y el cumplimiento de la ley, la prevención de la contaminación y la promoción de la gestión ambiental responsable (Frontera 2012, 2012).

Las instituciones federales involucradas en la coordinación del Programa como la EPA de Estados Unidos y la Semarnat de México y las instituciones que desde el ámbito local participan en dicha coordinación son: 1) en la región California-Baja California: la Secretaría de Protección al Ambiente del Estado, el administrador regional de la EPA en California y el delegado de la Semarnat en Baja California; 2) en la región Arizona-Sonora: el Departamento de Calidad Ambiental de Arizona, la Comisión de Ecología y Desarrollo y el delegado de la Semarnat en Sonora, y 3) en la región Nuevo México-Texas-Chihuahua y Texas-Coahuila-Nuevo León-Tamaulipas: la Oficina Regional de EPA y las respectivas secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología de los estados mexicanos de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Este primer acercamiento a las instituciones, mecanismos e instrumentos, está lejos de ser una revisión exhaustiva debido a las limitaciones propias de un trabajo exploratorio, por la gran diversidad y la complejidad de las relaciones que se articulan entre ellas y su alrededor. Más allá de estas limitaciones, se puede observar una clara asimetría entre las instituciones involucradas en la interdependencia transfronteriza, en términos de la jerarquía que goza cada una de ellas en sus respectivas

estructuras político-administrativas, una evidente diferenciación en su denominación e incluso la ausencia en algunos casos de una contraparte nominal de las instituciones estadounidenses en el lado mexicano, la centralidad de la agenda temática en la estructuración de la gobernanza transfronteriza y la necesidad de una visión compartida en la atención de los problemas transnacionalizados, como la gestión binacional del agua y de los problemas ambientales.

ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS

La discusión desarrollada en este trabajo partió por reconocer la importancia de las relaciones intergubernamentales, pero cuando la discusión se traslada al plano de las relaciones entre los Estados-nación en el escenario internacional, esta noción enfrenta limitaciones en su utilidad, por esto es necesario recurrir al concepto de relaciones transgubernamentales para contextualizar el tipo de relaciones que se articulan entre las instituciones de gobierno involucradas en la interdependencia transfronteriza México-Estados Unidos. Además, el escenario de la relaciones internacionales, crecientemente afectadas por la globalización, parece recurrir al concepto de gobierno en red o redes de organizaciones de gobierno, más que a las relaciones transgubernamentales, tanto entre los propios actores gubernamentales como entre éstos y el resto de los actores sociales y privados, incluidas las organizaciones transnacionales, para tener un panorama conceptual amplio desde el cual analizar los procesos y el tipo de relaciones que se dan entre los actores transfronterizos, sobre todo si se asume que el escenario de interacción es donde predomina una interdependencia compleja.

En el contexto donde se debe analizar la trayectoria de la relación México-Estados Unidos ha transitado en las últimas décadas de la “sana distancia” a la cooperación. Hasta por eventuales períodos de conflicto. Desde mediados de los años ochenta, la relación entre ambos países entró a una nueva fase caracterizada por una mayor atención del gobierno estadounidense hacia México, sobre todo cuando se presentó la llamada “crisis de la deuda” que implicó el riesgo de que el gobierno mexicano se declarara en insolvencia financiera para hacer frente al pago de los intereses de la deuda externa. Una vez

sorteada la emergencia económica, a mediados de la década de 1990 la relación bilateral entre México y Estados Unidos entró a su fase más intensa, la cual fue calificada incluso por el propio presidente mexicano Carlos Salinas como un período en el que se cancelaba la década de la deuda para entrar a la década del comercio, en alusión a la firma del TLCAN, a finales de 1993 entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá.

Desde la perspectiva conceptual de la interdependencia compleja y de redes de gobierno, en este trabajo se hizo un primer acercamiento al análisis de las instituciones de la gobernanza transfronteriza México-Estados Unidos, las cuales se caracterizan principalmente por su gran diversidad y complejidad. Concentrándose tan sólo en el caso de las instituciones públicas; las que se identificaron incluyen desde dependencias de gobierno relativas a los temas de seguridad nacional y de relaciones internacionales, hasta instancias como la Conferencia de Gobernadores Fronterizos. En general, las instituciones de la gobernanza transfronteriza se caracterizan por una evidente asimetría de poder, su distinta posición en las estructuras político-administrativas de sus respectivos gobiernos, una diferenciación en su denominación e incluso ausencia de una contraparte nominal en algunos casos, la centralidad de la agenda temática en la estructuración de la plataforma institucional de la gobernanza transfronteriza, etcétera.

Por su carácter exploratorio, el estudio apenas identificó algunas de las dependencias u organismos que sirven de plataforma institucional a la gobernanza transfronteriza México-Estados Unidos, pero que podría ser un punto de partida interesante para acometer estudios de mayor profundidad y desde múltiples dimensiones analíticas. En ese sentido, haría falta reconocer y trazar un mapa institucional amplio, donde no sólo se identifiquen las instituciones de la gobernanza transfronteriza, sino también las redes de relaciones que se articulan entre ellas y a su alrededor, tanto en su naturaleza como en la lógica que subyace a su funcionamiento.

Si bien el estudio de las instituciones no es la panacea ni sería el único factor que explique la interdependencia transfronteriza, pues desde hace tiempo el actor estatal ha perdido protagonismo en el escenario de las relaciones internacionales, es necesario no perder

de vista que las instituciones gubernamentales y no gubernamentales siguen siendo un actor relevante y necesario en la estructuración y funcionamiento de las relaciones sociales por la función reguladora del Estado, como garante de los derechos de propiedad y como normativa para la construcción de la confianza y certidumbre en las relaciones entre los diversos actores involucrados, en este caso, en la interdependencia transfronteriza.

REFERENCIAS

AGRANOFF, Robert

2003 “Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations”, *New Ways to Managing Series*, Indiana, University Bloomington, marzo.

AGRANOFF, Robert

1997 “Las relaciones y gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, comps., *La nueva administración pública*, España, Alianza Editorial, pp. 125-170.

AGUILAR, Luis F.

2007 “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, CLAD, núm. 39, octubre, p. 5-32.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl

2006 “México-Estados Unidos: Paradigmas de una inevitable y conflictiva relación”, *Nueva Sociedad*, México, núm. 206, noviembre-diciembre, pp. 140-155.

CABRERO MENDOZA, Enrique y Rodolfo GARCÍA DEL CASTILLO [ponencia]

2001 “Las relaciones intergubernamentales en México: Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios”, en el II Congreso del IGLOM, Querétaro, Qro., México, 26-27 de abril.

CAMERON, David

2001 “The Structures of Intergovernmental Relations”, *International Social Science Journal*, vol. 59, núm. 192, marzo, pp. 121-127.

CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [ponencia]

- 2004 “Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: La búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)”, en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael

- 1998 “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub, coords., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/UNAM/FCE, pp. 57-79.

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

- 2009 “El realismo y la interdependencia compleja”, en Arturo Borja Tamayo, comp., *Interdependencia, cooperación y globalismo: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE, pp. 125-150.

MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, Jaione

- 2001 “La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España”, en Blanca Olías de Lima, coord., *La nueva gestión pública*, Madrid, España, Prentice Hall, pp. 317-335.

SLAUGHTER, Anne-Marie

- 2004 *A New World Order*, Princenton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

TORO, María Celia [ponencia]

- 2003 “La gobernanza internacional: una propuesta para gestionar la globalización”, en Seminario Internacional de Investigación Contenido y Límites del Concepto de Gobernanza, México, D. F., Unesco/CERI/Colmex, 12-13 de junio.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael y Jorge A. SCHIAVON

- 2008 “Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico-conceptual”, en Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez, coords., *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, UNAM, pp. 23-37.

GOBERNANZA Y GESTIÓN DEL DESARROLLO
EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS:
LA CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS

*Francisco Lara-Valencia / Carlos de la Parra Rentería /
Mayra Patricia Melgar López / Kristofer Patrón Soberano /
Carolina Sánchez Gastélum*

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF) ha sido una pieza importante del entramado institucional de la región fronteriza México-Estados Unidos. Desde su establecimiento en 1980, la conferencia ha funcionado como un foro para la consulta, deliberación y cooperación entre Texas, Nuevo México, Arizona, California, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, y ha contribuido a lubricar la compleja maquinaria del desarrollo fronterizo en un contexto regional marcado por fuertes asimetrías sociales y económicas, aunque también por complementariedades y relaciones históricas profundas. El papel de la CGF crece en significado si se considera que la organización se impuso la complicada tarea de crear consensos y coordinar acciones para el desarrollo regional transfronterizo, en un escenario sociopolíticamente complejo debido a su ubicación en el epicentro de la relación entre México y Estados Unidos. En primer lugar, la frontera es el espacio en el que los dos países controlan con mayor vigor su territorio y los asuntos públicos que les competen como estados nacionales soberanos; en este espacio, el Estado nacional actúa como una fuerza monopolística que intenta regular flujos de personas y mercancías y produce los elementos de su soberanía mediante el establecimiento de estructuras e

instituciones necesarias para el ejercicio de esta capacidad. En segundo lugar, es común que la visión y el interés de grupos políticos y económicos nacionales y las preferencias de las burocracias federales no se alineen con las prioridades de la región, lo que también ha resultado en regímenes de excepción particulares para la frontera sustentados en el imperativo de control y soberanía (Ojeda, 1982). En tercer lugar, debido a su carácter perimetral, las regiones fronterizas tienden a ser un espacio fluido que puede “cambiar dramáticamente en tiempo y espacio” en función de variables políticas y económicas exógenas localizadas en ambos lados de la frontera (Anderson y Odowd, 2004).

No obstante, el principio de soberanía asociado con la frontera no es absoluto ni inmune a contradicciones. Por un lado, internaciona- listas y estudiosos de la frontera México-Estados Unidos han usado términos como porosidad y permeabilidad para denotar que la frontera conecta economías y comunidades en ambos lados del límite internacional, lo que produce diferentes grados de interdependencia, incluso, modos diversos de integración que se expresan en flujos de personas y mercancías que cruzan dicho límite en uno y otro sentidos (Hansen, 1983, 1986; Martínez, 1994). La frecuencia, intensidad y diversidad de dichos flujos tienen una relación directa con el grado de interdependencia entre ambos lados de la frontera (Bustamante, 1989; Alegría, 1989). Por otro lado, la interdependencia y las sinergias potenciales de la cooperación dan pie a relaciones y redes sociales en las que empresas, organizaciones civiles y gobiernos regionales operan como artífices y promotores de una agenda subnacional transfronteriza. La interacción cooperativa centrada en agendas regionales negociadas por actores de ambos lados de la frontera, deviene estructuras de gestión que pueden competir o complementar la acción del Estado nacional para promover el desarrollo fronterizo. La CGF es un ejemplo de estas estructuras.

En este escrito examinamos cómo la naturaleza contradictoria y políticamente voluble de la frontera México-Estados Unidos moldea el funcionamiento y la efectividad de los mecanismos de gestión transfronteriza y cómo encaja el concepto de gobernanza en este contexto cambiante y contradictorio. En particular, interesa explorar hasta qué punto la estructura y funcionamiento de la CGF ha contribuido al desarrollo

de un sistema de gobernanza para la gestión del desarrollo transfronterizo. En la primera sección de este trabajo buscamos discernir los elementos definitorios del concepto de gobernanza transfronteriza y sus expresiones simbólicas y prácticas en el contexto de la frontera México-Estados Unidos. En la segunda sección presentamos una reseña y descripción de la estructura y dinámica de la Conferencia.

En la tercera sección examinamos la experiencia reciente de la CGF para evaluar su contribución al desarrollo de la gobernanza transfronteriza y proponer algunas ideas para el mejoramiento de esta capacidad. En la última sección se proponen recomendaciones que forman parte de una ruta crítica para la modernización de la Conferencia en un contexto de gobernanza y cooperación transfronteriza.

GOBERNANZA Y DESARROLLO REGIONAL

De acuerdo con Mayntz (1998:1), gobernanza es un concepto que indica “una nueva forma de gobernar que es distinta del modelo de control jerárquico; un modo más cooperativo donde actores estatales y no estatales participan en redes público/privadas”. Como también explica Aguilar (2007), el concepto implica tanto una dimensión de intencionalidad social como una dimensión operativa de transformar dicha intencionalidad en realidades. Aunque esta definición no es la que actualmente circula, sí deja claro los elementos esenciales del concepto de gobernanza: quién gobierna, cómo gobierna y para quién gobierna.

El concepto de gobernanza

Bajo el modelo tradicional de gestión pública, el Estado y sus organizaciones son el actor central, único en la formulación e implementación de políticas públicas. Al dar primacía al Estado, este modelo opera utilizando una estructura jerárquica en la cual la toma de decisiones utilizan una estructura de gobierno y se transmite verticalmente hasta alcanzar los niveles inferiores de la burocracia. En consecuencia, los actores no gubernamentales son marginados o excluidos del proceso de toma de decisiones porque su participación es considerada no deseable por su potencial de vulnerar la autoridad del Estado sobre los

asuntos públicos. Este modo de gestión asume un Estado omnipotente monopolizador de la información y el conocimiento, con capacidad de traducir el interés colectivo en políticas públicas y dotado de los instrumentos de planeación para la ejecución efectiva de dichas políticas. En su expresión pura, este modelo es altamente centralizado y limita los espacios para la expresión democrática al subordinar a los gobiernos subnacionales y excluir la participación ciudadana de la toma de decisiones.

La legitimidad de este modelo fue socavada por el desmoronamiento del socialismo de Estado en Europa oriental en la década de 1980 y el consecuente encumbramiento del mercado y de sus instrumentos como forma de organización económica básica (De Mattos, 2004). El punto culminante de este proceso es la adopción del paradigma neoliberal en la concepción y formulación de políticas públicas, con su premisa de que el sector privado es más efectivo que las burocracias gubernamentales en la toma de decisiones y en la atención de necesidades sociales. La globalización de la economía y la información también contribuyó al descrédito del modelo tradicional al promover la aparición de nuevos actores sociales y de nuevas formas de organización social que pusieron en duda la legitimidad de la noción de que el Estado y la acción gubernamental son la forma más eficaz de representar el interés colectivo. La complejización y el dinamismo de la nueva realidad social resultante confrontaron a las burocracias gubernamentales con retos que no podían ser resueltos usando modos de acción convencionales y, por lo tanto, forzaron la innovación en los modos de hacer política pública.

Como indica Aguilar (2007), la combinación de estos factores generó la necesidad de un nuevo tipo de gestión de los asuntos públicos guiada por el concepto de gobernanza. Desde el enfoque de la gobernanza, la gestión de los asuntos públicos es por un conjunto de nuevos parámetros. En primer lugar, lo público se convierte en un espacio en el que la participación de los ciudadanos, incluido el sector privado, no sólo es legítima sino necesaria para la gestión del desarrollo.

De acuerdo con Aguilar (2007), la gobernanza implica un reconocimiento de la capacidad de agencia de los grupos sociales y una revalorización del capital social acumulado por diversos actores no

gubernamentales. En segundo lugar, las redes de política pública (*policy networks*) se generalizan como instrumentos de gestión de los asuntos públicos, lo que refleja una descentralización de la toma de decisiones tanto como un cambio en la relación Estado-sociedad que elimina la separación funcional entre los dos. Las redes de gestión operan como espacios de deliberación, negociación y acoplamiento, y son una manifestación de las interdependencias que existen entre el gobierno y los actores no gubernamentales (Aguilar, 2007). No menos importante es el hecho de que la gestión pública adquiere una horizontalidad que también involucra a actores gubernamentales subnacionales (regional y local) por su capacidad de representar mejor la visión y el interés de los ciudadanos y aumentar la posibilidad de que las políticas públicas sean implementadas en forma efectiva. En palabras de Mayntz (1998), las redes de gestión características de la gobernanza surgen donde la cooperación es necesaria para que las políticas públicas puedan ser efectivas.

Gobernanza y territorio

Desde una perspectiva regional, la gobernanza parece ser una condición necesaria para un desarrollo incluyente e integrador de las sociedades y su territorio. En principio, el desarrollo regional requiere de una correspondencia entre políticas públicas y necesidades regionales y esto último depende de un sistema de toma de decisiones que facilite la cooperación y la coordinación de actores subnacionales con base en mecanismos participativos “de abajo hacia arriba”. Parafraseando a Boisier (2004), la gobernanza, como una forma de gestión social del territorio, permitiría “bajar a la tierra” las políticas y planes de desarrollo regional. En el marco de la internacionalización y la globalización tampoco puede soslayarse el rol protagónico de las regiones en la competencia internacional por capitales, tecnología y mercados (Boisier, 2004). Para que las regiones potencien sus ventajas comparativas y puedan posicionarse competitivamente en el nuevo escenario económico internacional necesitan de modos de gestión que reconozcan el valor de la acción local y promuevan las sinergias económicas que resultan de la cooperación

y la coordinación horizontal, propias de la gobernanza. También, en los entornos complejos y fluidos creados por la globalización, las formas no jerarquizadas de toma de decisiones pueden producir soluciones más efectivas a los problemas de legitimidad, participación social y gobernabilidad. Como sugieren algunos estudios en Europa (Perkmann, 1999; Gualini, 2003), las formas de cooperación horizontal propias de la gobernanza transfronteriza permiten el procesamiento de mayor información, capitalizan recursos y capacidades locales y toman en cuenta una mayor variedad de puntos de vista, lo cual conduce los acuerdos sociales más cercanos a la idea del consenso democrático. La flexibilidad y la adaptabilidad de la gobernanza son particularmente valiosas en contextos regionales donde la coordinación centralizada es difícil porque la efectividad de las políticas centrales es menguada por razones históricas o geográficas. En regiones perimetrales como la frontera México-Estados Unidos, los gobiernos y los actores subnacionales desarrollan vínculos flexibles que influyen en la formulación de políticas públicas y coadyuvan a su cumplimiento en vez de provocar resistencia en la fase de su implementación.

COOPERACIÓN Y GOBERNANZA EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Como ha sido expuesto, la participación de actores regionales, sean organizaciones empresariales, asociaciones civiles o gobiernos subnacionales, es un elemento central del concepto de gobernanza y para el desarrollo de la región. En el caso de la frontera México-Estados Unidos, las condiciones históricas de la configuración y evolución de la región han estimulado formas diversas y elevados niveles de participación de actores locales en la gestión del desarrollo regional. Tamayo y Fernández (1983) refieren los esfuerzos de grupos empresariales en Baja California para el establecimiento del Programa de Desarrollo Fronterizo en la década de 1970, así como la formación de Comisiones de Promoción Económica en Chihuahua a finales de la década de 1990. Clement (1982) también reseña la formación de comisiones de amistad, como la Comisión del Buen Vecino de Texas,

creadas para expandir el comercio con México, así como ampliar las relaciones culturales y resolver problemas compartidos en la frontera. Estos esfuerzos de participación asumen la forma de redes asociativas transfronterizas cuando actores regionales ubicados en ambos lados de la línea divisoria interactúan para la gestión de iniciativas convergentes o paralelas en áreas de interés común (Wong, 2005). Como ejemplo de estas redes transfronterizas pueden mencionarse la Comisión Sonora-Arizona o la Comisión de las Californias, organizaciones creadas para deliberar y generar alternativas a problemas sociales, económicos y ambientales con implicaciones para ambos lados de la frontera.

Una característica de estas asociaciones es que redefinen lo fronterizo usando una escala espacial que hace posible que la solución de problemas regionales sea más factible y eficiente dado que su delimitación es más funcional que jurisdiccional: áreas de mercados, cuencas hidrológicas, corredores de comercio, etcétera. Este reescalamiento también tiene como resultado un mayor énfasis en los procesos socioespaciales que en los jurídico-territoriales y crea condiciones favorables para la producción de sinergias resultantes de la combinación de actores, instituciones y relaciones transfronterizas que atraen recursos y capacidades diferentes y que acaban por facilitar la toma de decisiones en torno a problemas que en condiciones normales serían difíciles de resolver.

En los últimos años, la frontera México-Estados Unidos ha registrado un crecimiento en el número de arreglos asociativos transfronterizos que ligan a cámaras de comercio, asociaciones industriales, organizaciones civiles, universidades y gobiernos municipales en procesos de gestión estrictamente regionales (Lara, 2004). Algunos de estos ensamblajes se forman con el solo propósito de minimizar los efectos de externalidades negativas de fenómenos transfronterizos o de maximizar beneficios reales o percibidos de la proximidad, las complementariedades y la integración. La diversidad de arreglos asociativos transfronterizos, su variedad en términos de sus participantes, *locus* y objetivos, se ejemplifica con los casos descritos en el cuadro 1.

CUADRO 1. Ejemplos de arreglos asociativos transfronterizos

Locus / Actor	Intergubernamental	Asociación pública-privada
Interlocal	Plan Binacional de Emergencias sobre Materiales Peligrosos en El Paso, Sunland Park, Pueblo Isleta del Sur y Ciudad Juárez. Firmado en 2009, el Plan tiene como objetivo mejorar la comunicación, coordinación y cooperación en respuesta a la fuga accidental o deliberada de sustancias peligrosas en la zona fronteriza	Centro de composteo urbano en Tijuana. Creado en 2010, busca contribuir con la reducción de la contaminación del suelo, así como el volumen y peso de los residuos sólidos urbanos enviados al relleno sanitario municipal. Es administrado por la asociación Tijuana Calidad de Vida, en colaboración con el Ayuntamiento de Tijuana, la Agencia de Protección Ambiental de E. U., la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Departamento de Servicios Ambientales de San Diego
Interestatal	Arizona-México Commission/Comisión Sonora-Arizona. Fundada en 1959 con el propósito de promover el comercio entre ambos estados, la Comisión ha ampliado su actividad para incorporar los temas del medio ambiente, salud, infraestructura fronteriza, y seguridad, entre otros. Los trabajos de la comisión son coordinados directamente por las oficinas de los gobernadores de Sonora y Arizona	Grupo Multisectorial Binacional Texas-Tamaulipas (GMBTT): El Grupo se formó en 2005 por alrededor de 60 organizaciones, bajo los auspicios del Policy Project y de los departamentos de salud estatales de Texas y Tamaulipas para enfrentar la epidemia de VIH/Sida en la región. Uno de sus objetivos fue crear Consejos Binacionales de Salud (Cobinas) en las ciudades fronterizas de la región
Regional	Asociación de Alcaldes Fronterizos México-Estados Unidos. La Asociación fue creada en 2010 con el propósito de promover el desarrollo económico de los municipios y condados fronterizos y combatir la imagen negativa de la frontera. Se reunió por segunda vez en 2012 en Tijuana con la asistencia de 11 alcaldes de México y tres alcaldes de Estados Unidos	Alianza Económica Camino Real. Comprende 45 organizaciones de las ciudades de Chihuahua, Ciudad Juárez, El Paso, Las Cruces, Albuquerque y Santa Fe. El objetivo de la Alianza es mejorar la infraestructura fronteriza y de comunicaciones en la región, así como el desarrollo económico a través de la promoción de la región y la cooperación

FUENTE: Elaboración propia con información del Comité Directivo El Paso, Texas, Sunland Park, Nuevo México y Ciudad Juárez, Chih., 2009; Arizona-México Commission; *El Universal*, 2011; Flores *et al.*, 2006; Ángel y Ortiz, 2012; Romo, 2012; García, 2010; Alianza Económica Camino Real.

Las redes asociativas transfronterizas, como se sabe, se ajustan a una lógica que se finca en dos realidades muy conocidas de la frontera, la primera es que las comunidades fronterizas reconocen que las acciones y decisiones que se toman en el “otro lado” de la frontera tienen el potencial de impactar sus posibilidades de desarrollo y modos de vida. Los cambios en los salarios y otros precios clave, la modificación de políticas que regulan el acceso a servicios, la ubicación de actividades urbanas e infraestructura son sólo algunos ejemplos de factores que inevitablemente tienen impactos directos e indirectos en ambos lados de la frontera y que pueden ser anticipados, mitigados o contrarrestados

con la información y los instrumentos que acompañan a las asociaciones colaborativas transfronterizas. La segunda realidad es que aunque las fuerzas que favorecen la formación de asociaciones transfronterizas han crecido en importancia –globalización y democratización– su peso relativo no ha podido contrarrestar el enorme poder de las fuerzas que sostienen la soberanía y control de las fronteras como imperativos del accionar del Estado nacional. Hace tres décadas, Ojeda (1982) sostenía que la relación del gobierno federal con la frontera se resumía en el esfuerzo de balancear los imperativos de una política nacional centrípeta frente a las necesidades de una gestión del desarrollo centrífuga. Hoy día básicamente es igual. Las tribulaciones de las comunidades fronterizas generalmente están fuera del radar de los gobiernos federales aun cuando sean el resultado de políticas nacionales. En esta circunstancia, las comunidades de la frontera deben realizar enormes esfuerzos por alinear el interés nacional con el interés regional y/o crear mecanismos de gestión informales que cubran áreas donde los instrumentos convencionales de gestión del desarrollo son deficitarios. El significado de estas dos realidades para la creación de una gobernanza transfronteriza ocupa nuestra atención en las siguientes secciones.

LA CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS

Aunque la CGF fue convocada inicialmente a principios de la década de 1960, los gobernadores fronterizos se reunieron formalmente por primera vez el 26 y 27 de junio de 1980 en Ciudad Juárez, Chihuahua. Este suceso fue considerado un evento potencialmente histórico y significativo debido a que parecía marcar el comienzo de un modelo de diplomacia transfronteriza a “un segundo nivel”, es decir, diplomacia llevada a cabo entre las partes directamente involucradas en la gestión del desarrollo de la frontera y no por los gobiernos centrales de México y Estados Unidos (Stevens, 1980). Oficialmente, esta reunión sirvió para formalizar un instrumento de deliberación y cooperación disponible para que los 10 estados limítrofes pudiesen “coordinar acciones, conciliar intereses y generar acuerdos” sobre asuntos con implicaciones para el desarrollo de la región fronteriza (CGF, 2010).

Breve historia

Durante sus 32 años de existencia, la Conferencia se ha reunido en 27 ocasiones, ya que ha tenido que ser suspendida o cancelada cinco veces debido a circunstancias económicas o a tensiones políticas entre los dos países. Estos números hablan de una trayectoria relativamente exitosa si se considera el carácter voluntario de la conferencia y las diferencias existentes entre ambos países, aunque también sugieren vulnerabilidades inherentes a este tipo de asociación.

En la década de 1980, la conferencia no se reunió en 1983 y tampoco en 1985-1986. Estos años corresponden al período formativo de la conferencia cuando los gobernadores experimentaban con un nuevo mecanismo, pero también con un período de severa inestabilidad financiera y económica en México. Hay que recordar que en 1982, México declaró una moratoria unilateral en el pago de su deuda externa y que durante el período 1982-1989 el producto interno bruto del país cayó en 14 por ciento; los niveles de inflación se dispararon; el peso se devaluó y los ingresos de la población se contrajeron considerablemente, lo que alentó la migración hacia Estados Unidos (Tello, 1991). Aunque los efectos de la crisis se sintieron en todo el país, la región fronteriza fue particularmente afectada, y esto obligó a posponer en tres ocasiones las reuniones de la Conferencia programadas durante la década.

La Conferencia fue suspendida de nueva cuenta en 1995 luego de una serie ininterrumpida de reuniones entre 1987 y 1994. En 1994, la asistencia de la XII Conferencia en Phoenix, Arizona, alcanzó los 1 200 asistentes en medio de la euforia causada por la reciente entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El 20 de diciembre de 1994, a menos de 12 meses de que el TLCAN entrara en operación, el gobierno mexicano ajustó la “banda de flotación” del peso, lo que en la práctica produjo una devaluación de 50 por ciento, generó hiperinflación y lanzó al país a una severa recesión económica (Sachs, Tornell y Velasco, 1995). De nueva cuenta, la frontera experimentó los efectos de la crisis con mayor severidad que el país en su conjunto, lo que influyó en la decisión de cancelar la Conferencia de 1995.

El reinicio de la Conferencia en Santa Fe, Nuevo México, en 1996 marcó un período de larga estabilidad caracterizado por un compro-

miso creciente de los gobernadores con el libre comercio, la integración regional y la formulación de planes estratégicos. Un ejemplo de ello es la elaboración del Estudio de Competitividad y Áreas de Oportunidad en la Región Fronteriza México-Estados Unidos (CGF, 2007) y el Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos (CGF, 2009). Otra característica de la Conferencia en este período son los esfuerzos por transformar las reuniones anuales en una reunión más eficiente y efectiva. Para empezar, la lista de asistentes a la XIV Conferencia en Santa Fe, Nuevo México incluyó un número más selecto de participantes (10 gobernadores, 20 representantes de los gobernadores y 80 delegados), lo que redujo su carácter celebratorio y abrió espacio y tiempo para la agenda de trabajo. En 2001 y 2002, la conferencia también realizó un esfuerzo por evaluar el impacto los efectos de las recomendaciones y de su gestión, incluido un reporte de logros junto con la declaración conjunta de los años respectivos. Finalmente, en la reunión de 2005 en Torreón, Coahuila, los gobernadores aprobaron la creación de un Secretariado Técnico con la tarea de evaluar y dar seguimiento a los acuerdos y recomendaciones emanadas de la Conferencia, además de proporcionar apoyo técnico y logístico a la presidencia en la organización de la Reunión Plenaria (CGF, 2010). Podría decirse que los años que siguieron a la entrada en vigor del TLCAN en 1994 representan el período de consolidación de la CGF como mecanismo de consulta y cooperación transfronteriza.

El proceso de consolidación de la CGF fue interrumpido abruptamente por una serie de eventos que culminaron con la cancelación de la reunión anual de 2010 a celebrarse en Phoenix, Arizona. El primer evento fue la promulgación de la ley de inmigración SB-1070 por la gobernadora de Arizona Janice Brewer¹ en abril del mismo año. En respuesta a la aprobación de la ley, los seis gobernadores mexicanos decidieron no participar en la reunión prevista para septiembre, ya

¹ La ley conocida como SB-1070 (Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act) convierte en crimen permanecer en Arizona sin contar con documentos que demuestren que la estadía es legal y requiere que las policías estatales y locales intenten determinar el estatus legal de una persona durante una revisión, detención o arresto legal. La ley fue aprobada por la gobernadora Janice Brewer el 23 de abril de 2010.

que, en su opinión, la ley SB-1070 incluye “disposiciones basadas en prejuicios étnicos y culturales, que son contrarios a los derechos fundamentales de las personas” (Gobernadores Fronterizos del Norte de México, 2010). El boicot de los gobernadores mexicanos al estado de Arizona forzó a la gobernadora a declarar cancelada la reunión, a pesar de que algunos gobernadores de Estados Unidos cuestionaron su autoridad para hacerlo (Archibold, 2010). De no ser por la intervención de los gobernadores de Nuevo México, Bill Richardson, y de California, Arnold Schwarzenegger, los trabajos de la conferencia se hubieran interrumpido completamente. Ambos gobernadores decidieron convocar a una reunión extraordinaria en Santa Fe, Nuevo México, con el propósito de continuar las “importantes conversaciones en materia de seguridad y migración” entre ambos lados de la frontera (Archibold, 2010). Aunque esta acción rompió el impasse creado por el conflicto generado por la polémica ley de Arizona, la CGF no salió indemne del proceso y aún está por verse qué tan resiliente es como organización a diferendos políticos agudos. Durante la última reunión de la CGF en 2011 en Ensenada, Baja California, sólo uno de los cuatro gobernadores de Estados Unidos, Susana Martínez, de Nuevo México, atendió la reunión, mientras que los otros tres enviaron representantes (Martínez, 2011). La ausencia de la mayoría de los gobernadores estadounidenses añadió un elemento de incertidumbre a un ambiente ya de por sí cargado de tensión.²

Mecánica

En la segunda reunión de la Conferencia en El Paso en 1981, los gobernadores acordaron que la operación subsecuente de la conferencia incluiría una reunión plenaria anual a celebrarse de manera alterna en México y Estados Unidos y con una dirección rotativa en la cual el presidente sería el gobernador del estado anfitrión, y el vicepresidente, el gobernador del estado que sería anfitrión al año siguiente. El trabajo de los gobernadores es apoyado por 13 comités denominados mesas de trabajo e integrados por funcionarios estatales a cargo de dependencias

² Por México, sólo asistieron los gobernadores de Sonora, Guillermo Padres Elías; Chihuahua, César Duarte Jaquéz, y de Baja California, José Guadalupe Osuna Millán.

o programas con injerencia o competencia en el tema. Estas mesas de trabajo se reúnen durante el año para identificar, analizar y negociar los temas que serán incluidos en la agenda de la reunión plenaria anual. Técnicamente, la reunión anual es tan sólo la culminación del trabajo realizado por las mesas de trabajo durante todo el año y ofrece la oportunidad para que los gobernadores negocien acuerdos definitivos que son anunciados como parte de una declaración conjunta.

El propósito de tal declaración es la identificación de temas prioritarios de interés común para los 10 estados y su presentación como recomendaciones a los gobiernos federales de ambos países. Las declaraciones conjuntas casi siempre aluden a asuntos de interés regional como la promoción económica conjunta, la infraestructura fronteriza, las actividades económicas estratégicas, la salud pública, el manejo de emergencias y el medio ambiente, entre otros temas. Una revisión de las declaraciones conjuntas permite identificar un conjunto de temas que podrían ser referidos como parte de la agenda permanente de la conferencia y otro grupo relacionados con lo que podría denominarse como la agenda emergente.

Los temas de la agenda permanente han sido recurrentes en las declaraciones conjuntas e incluyen la agilización de cruces fronterizos; promoción turística conjunta; industria fronteriza (maquiladoras); conservación, manejo y calidad del agua; manejo de materiales tóxicos y peligrosos; calidad del aire; vigilancia epidemiológica; prevención del consumo de drogas y transporte transfronterizo de pacientes y equipo médico.

Los temas de la agenda emergente, por otro lado, son el resultado de eventos socioeconómicos o políticos de importancia nacional o internacional y ofrecen una perspectiva interesante del rol estratégico de la región fronteriza en la relación bilateral y en los procesos de globalización. Durante la década de 1980, las resoluciones de la CGF estuvieron fuertemente influidas por la crisis mundial de la década, que afectó principalmente a la producción industrial y al empleo en la región (Ros, 2003; Insulza, 2003). Las declaraciones conjuntas en esos años reflejan que las prioridades de la CGF estaban centradas en el desarrollo industrial, los flujos de inversión y el mejoramiento de infraestructura, buscando la expansión continua de la industria

maquiladora y la reducción a las barreras comerciales en el marco de las negociaciones del desaparecido Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (por su siglas en inglés, GATT). En la década de 1990, la región se encontraba en medio de las negociaciones y firma del TLCAN, mientras la relación bilateral entre México y Estados Unidos estaba por inaugurar un nuevo esquema de cooperación que produciría un mayor acercamiento entre ambos países (Iilsen, 2003). Este acercamiento propició que en ese período la Conferencia se enfocara en temas que no habían sido prioritarios en la década anterior, como la promoción turística conjunta, la promoción del comercio de productos agropecuarios y la discusión de estrategias para mejorar la calidad educativa de la región. La crisis que enfrentó México en el período 1994-1995 contribuyó a reforzar la visión de que el desarrollo de la región fronteriza estaba ligado con la apertura comercial y la integración, siendo la declaración conjunta de 1994 fiel a esta idea al incluir recomendaciones relacionadas con las oportunidades que ofrecía el TLCAN para crear nuevos mecanismos de financiamiento al desarrollo y la mitigación de los efectos sociales, ambientales y de salud pública que pudieran resultar del incremento del comercio en la región.

Los actos terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 son otro evento con gran influencia sobre la CGF y quizá el que ha dominado la agenda de la Conferencia hasta la fecha. Los actos de septiembre 11 provocaron un cambio radical en la política de seguridad nacional del gobierno estadounidense, incluida una estrategia global de combate al terrorismo y un control férreo del movimiento de personas y mercancías a través de la fronteras nacionales (Ramos, 2005). En respuesta, y en virtud de los efectos económicos y sociales negativos de los controles fronterizos post 9/11, las declaraciones conjuntas se enfocaron en recomendaciones tales como el desarrollo de acciones coordinadas contra el bioterrorismo y en favor de la seguridad alimentaria; el diseño de planes del sector salud contra el terrorismo; ejercicios conjuntos para atender situaciones de emergencia extrema producidas por desastres naturales, ataques con armas de destrucción masiva y otros actos terroristas y al combate al tráfico de armas y estupefacientes.

Aunque somero, este análisis revela que la estructura de la Conferencia y los procesos que llevan a la definición de la agenda de trabajo cla-

ramente determinan los temas y las recomendaciones incluidas en las declaraciones conjuntas. Por un lado, la agenda permanente refleja la visión de que los gobiernos estatales tienen la obligación primordial de promover el crecimiento económico a través de la inversión, el comercio y el desarrollo de infraestructura. Aunque cada estado tiene prioridades distintas en función de los sectores que dominan su base económica, es claro que la CGF se ha autoimpuesto la tarea de operar como facilitadora de oportunidades y proyectos para los sectores empresariales de la región. Por otro lado, la CGF ha intentado mantenerse al margen de temas controvertidos en la relación bilateral como migración, narcotráfico y tráfico de personas.³ Aunque las declaraciones conjuntas frecuentemente hacen referencia a temas de la relación bilateral, los pronunciamientos son normalmente posicionamientos generales sin una intencionalidad política clara. Por último, el hecho de que la declaración conjunta incluya recomendaciones y no programas o líneas de acción es sugerente del carácter protocolario de la Conferencia. Las implicaciones de todo esto serán discutidas en la siguiente sección.

Organización y operación

Las mesas de trabajo son comités creados por la CGF para identificar prioridades regionales, negociar la agenda de la reunión anual y definir el contenido de la declaratoria conjunta. El número de mesas y su temática han variado con el tiempo reflejando circunstancias históricas y prioridades en materia de desarrollo regional. En ellas concurren representantes de los estados designados por los encargados de las agencias con competencia en el tema de la mesa, quienes se reúnen una o dos veces durante el año, particularmente durante los meses previos a la realización de la Conferencia. Los representantes, por lo general, son funcionarios medios con responsabilidades operativas, quienes son, por lo mismo, los que mejor comprenden las complejidades de los problemas que son el foco de las mesas. A pesar de que este mecanismo permite mantener abiertos los canales de

³ Un ejemplo es la declaración conjunta de la Conferencia de 2007 en la que los gobernadores expresaron desacuerdo con las acciones de control migratorio e instaron a los gobiernos al establecimiento de una reforma migratoria integral.

comunicación entre las agencias estatales de los 10 estados fronterizos, su efectividad es limitada como resultado de una serie de factores externos e internos.

Entre los factores externos se cuentan las diferencias entre los sistemas políticos y administrativos de México y Estados Unidos, además de las asimetrías estructurales que existen entre ambos países. Por una parte, las diferencias en el grado de centralización administrativa y política limitan la efectividad de las mesas de trabajo y es una fuente de frustración recurrente durante las negociaciones entre representantes. Por ejemplo, es frecuente que las expectativas de los representantes estadounidenses excedan la capacidad de negociación de los representantes mexicanos, aun en asuntos de competencia estatal. Así mismo, el carácter deliberativo del proceso político estadounidense suele poner a prueba la paciencia de los representantes mexicanos menos acostumbrados a consultar líderes tribuales, distritos escolares, grupos ciudadanos, funcionarios municipales y otros intereses especiales durante la toma de decisiones. En las mesas de trabajo con frecuencia también confluyen posiciones encontradas en materia de empleo, inversión y comercio. Aunque es posible que las deliberaciones en las mesas resulten en acuerdos de colaboración en áreas en las que los estados fronterizos compiten directamente, el impulso inicial es hacia la cautela en el manejo de información y en la comunicación de proyectos. Los casos en los que los estados fronterizos compiten unos con otros no sólo incluyen la competencia norte-sur, como lo ejemplifican los esfuerzos por retener o atraer industrias, sino también competencia este-oeste como lo ilustran los proyectos de construcción de corredores logísticos transfronterizos.

Los factores internos que influyen en la efectividad de las mesas de trabajo derivan principalmente de su diseño institucional. Por una parte, aunque los representantes estatales poseen la pericia y conocimiento de expertos regionales, sus valoraciones sobre los temas que se discuten en las mesas de trabajo responden fundamentalmente a imperativos políticos y no técnicos. El hecho de que los representantes estatales sean “designados políticos” determina tanto la latitud que tienen para enfrascarse en la discusión de temas que pudieran ser fundamentales para el futuro de la región como la profundidad de las

soluciones propuestas. Una crítica recurrente a las recomendaciones que resultan de las mesas de trabajo es que éstas son generalmente superficiales y de corto plazo, además de que se reciclan año con año. Claramente, las mesas de trabajo están supeditadas a imperativos políticos que limitan su capacidad para proponer una visión integral y de largo plazo de la frontera y la estabilidad para dar seguimiento intertemporal a los acuerdos. El hecho de que muchos asuntos de interés para los estados fronterizos sean de jurisdicción federal (*vgr.* cruces fronterizos o seguridad fronteriza) limita los acuerdos que los representantes estatales pueden convenir durante las sesiones de las mesas de trabajo. En el mejor de los casos, la ausencia de representantes federales con mandato ejecutivo transforma estas sesiones en espacios de deliberación que sirven para identificar temas concurrentes y prioritarios para ambos lados de la frontera, aunque pocas veces producen acuerdos con potencial de transformarse en políticas públicas.

EL DÉFICIT DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

Con base en la trayectoria y actuación de la CGF, habría que preguntarse qué tanto esta organización ha contribuido a crear estructuras transfronterizas estables que permitan la vinculación efectiva entre actores regionales para tomar decisiones conjuntas con base en procesos mutuamente aceptados y con resultados significativos sobre la sustentabilidad, la calidad de vida, la seguridad y la competitividad de ambos lados de la frontera. Tales estructuras son esenciales para una buena gobernanza transfronteriza, aunque son difíciles de construir debido a que tienden a ser creadas a contrapelo, no sólo por la compleja yuxtaposición de dos estados soberanos sino también por las disparidades institucionales y económicas características de la región fronteriza México-Estados Unidos. Como explicamos a continuación, tres aspectos de la actuación de la CGF ilustran las complicaciones de construir una gobernanza transfronteriza: las propias dificultades de la Conferencia para acordar una agenda común, para crear mecanismos de gestión inclusivos y para construir un mecanismo eficiente que la transforme de una instancia declarativa en un agente de cambio.

Una agenda elusiva

Como se indicó antes, el tema de la seguridad ha sido el asunto más importante de la CGF durante los últimos años y ha estado presente en la agenda permanente de los gobernadores desde el inicio de la reunión. El principal problema de seguridad confrontado por la región fronteriza en la actualidad es la violencia creada, directa o indirectamente, por bandas del crimen organizado, principalmente narco-trafficantes y traficantes de personas, que operan en ambos lados de la frontera. Desde el escalamiento de la lucha en contra del narcotráfico y los carteles de la droga en 2006, la violencia en la región, incluidas las ejecuciones y asesinatos, ha crecido a niveles inconcebibles. El costo humano y social de la violencia ha sido enorme para el lado mexicano de la frontera y ha creado una preocupación creciente en el lado estadounidense por la posible propagación de la violencia hacia su territorio. La violencia también es percibida como una amenaza seria a la estabilidad económica de la región y a la seguridad nacional de ambos lados de la frontera. Debido a esto último, es cada vez más común que la solución a este grave problema sea definida en el ámbito de las responsabilidades compartidas entre ambos países, lo que indica un cambio en la forma de abordar el problema que puede producir nuevas oportunidades de cooperación transfronteriza.

La visión de que es urgente actuar en este ámbito es compartida ampliamente en ambos lados de la frontera, como lo indican los resultados de una encuesta entre los participantes de las mesas de trabajo de la conferencia (cuadro 2). No obstante, conectar este sentido de urgencia con acciones específicas no resulta sencillo. Conforme a los resultados de la encuesta, el mejoramiento de la seguridad en la frontera requiere, entre otras cosas, la creación de un marco legal que autorice el intercambio de información e inteligencia. En la opinión de los participantes de las mesas de trabajo, el desarrollo de este marco legal debe ir acompañado de un sistema binacional que permita a los organismos de seguridad comunicarse y cooperar a través de la frontera. Otro aspecto destacado por los participantes fue la profesionalización y comportamiento ético de las instituciones judiciales y de seguridad. En su opinión, el fortalecimiento del sistema judicial

es de suma importancia para blindarlo contra la corrupción, lo mismo que proveer entrenamiento y ofrecer oportunidades de carrera profesional a los empleados del sistema judicial y procuración de justicia. La participación de los ciudadanos en la prevención del crimen fue un aspecto que también fue resaltado en la encuesta.

CUADRO 2. Acciones para mejorar la seguridad en la frontera

<i>Acciones</i>	<i>Prioridad</i>	<i>México (%)</i>	<i>E. U. (%)</i>	<i>Razón de momios</i>
Crear un marco legal que facilite el intercambio expedito de información y de inteligencia a través de la frontera	1	73	54	1.35
Desarrollar un sistema binacional de comunicación entre organismos de seguridad de ambos lados de la frontera	2	50	62	0.81
Construir un sistema judicial confiable y eficiente que tenga cero tolerancia con la corrupción	3	35	69	0.51
Las agencias de procuración de justicia y seguridad pública deben profesionalizarse y operar bajo normas comunes	4	54	38	1.42
Elevar la colaboración entre ciudadanos de ambos lados de la frontera y agencias de procuración de justicia	5	31	38	0.82

FUENTE: Elaboración propia.

A pesar de que existen acuerdos en lo general, hay diferencias significativas en el énfasis que cada lado de la frontera da a las diferentes acciones. Los participantes mexicanos se mostraron más proclives a sugerir reformas al marco legal como una forma de facilitar el cambio de información e inteligencia, así como en la armonización y estandarización de procedimientos en ambos lados de la frontera. Aunque estas acciones son claramente necesarias para la creación de una estructura binacional capaz de combatir el crimen en forma efectiva y eficiente, su valoración por los participantes estadounidenses es tomada con suspicacia y cautela debido a la posibilidad de filtraciones de información clasificada y sensible a las bandas de criminales en México. En contraste, los participantes estadounidenses expresaron mayor simpatía con la idea de un sistema judicial eficiente y confiable, así como con acciones para mejorar la coordinación entre agencias de seguridad. En la perspectiva estadounidense, la eliminación de prácticas corruptas del sistema judicial ofrece una ruta más segura hacia la gradual construcción de un mecanismo binacional de procuración de justicia.

Un andamiaje incompleto

Aunque la acción de los gobiernos estatales de las fronteras es esencial para el establecimiento de estructuras de cooperación y gestión conjunta en la frontera, esto no es suficiente. Como se sugirió, si la CGF quiere convertirse realmente en un actor central en la construcción de una gobernanza transfronteriza, tiene que ver hacia arriba y hacia abajo en el edificio institucional de la región e incorporar en forma sistemática la perspectiva de representantes federales y municipales en la deliberación y negociación de los acuerdos plasmados en las declaratorias anuales. Hasta ahora, las mesas de trabajo sólo han incluido representantes estatales, lo que produce una definición de las necesidades de la frontera y, definitivamente, una visión parcial de los recursos y oportunidades para su solución. Un problema que ejemplifica la importancia de la participación federal para la agenda de la CGF es la operación de los puertos y cruces fronterizos. La región fronteriza procesa cada año cerca de 4.7 millones de camiones y 71.2 millones de vehículos de pasajeros que cruzan la frontera por los 42 puertos fronterizos existentes en la región.¹ Procesar este volumen de tráfico comercial y de pasajeros, a la vez que intentar controlar el flujo ilegal de drogas, de efectivo y de personas que buscan penetrar la región continuamente, ha probado ser una tarea difícil y con fuertes repercusiones sobre la economía y la calidad de vida de los fronterizos. Ningún esfuerzo para modificar esta situación tendrá éxito si no se incluye al Grupo Binacional de Cruces y Puentes Internacionales. Este grupo da seguimiento y evalúa los planes de modernización de los puertos y cruces fronterizos y agrupa a las diferentes dependencias federales de ambos países con injerencia en el tema. Inexplicablemente, la Mesa de Trabajo de Logística y Cruces Internacionales de la CGF no ha incluido representantes del Grupo Binacional, aunque representantes estatales sí son invitados a las reuniones de trabajo del grupo.

La relación entre la CGF y las municipalidades de ambos lados de la frontera es aún más limitada que la relación con las autoridades

¹ El número de cruces es el promedio correspondiente al período 2006-2011 (USDOT, 2012).

federales. Ni las mesas de trabajo, ni la reunión plenaria incluyen colectiva o individualmente a representantes municipales. Esto a pesar de que es frecuente que los gobiernos locales mantengan acuerdos de colaboración en las mismas áreas que son de interés de la CGF. Un ejemplo de ello es la iniciativa de la ciudad de El Paso para coordinarse con la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza para agilizar el cruce de personas durante la temporada navideña de 2007. Como parte del acuerdo, la ciudad de El Paso se comprometió a iniciar una campaña entre visitantes de Ciudad Juárez para que al arribar a los puntos de inspección tuvieran sus documentos disponibles, no utilizaran teléfonos celulares y no interrumpieran el trabajo de los inspectores federales, todo a cambio de reducir los tiempos de espera en la línea fronteriza. Este ejemplo en particular ilustra la importancia que la inclusión de las municipalidades en las actividades de la CGF puede tener para la identificación de soluciones adecuadas a los problemas de la región.

UNA ESTRUCTURA DÉBIL

La CGF sufre cuatro problemas estructurales que limitan su efectividad y su aporte a la construcción de un sistema de gobernanza transfronteriza. Primero, destaca el hecho de que todos los acuerdos deben ser tomados por consenso,² es decir, sin la oposición de alguno de los estados. Si bien, este principio es altamente valorado por todos los participantes, en la práctica concede poder de veto a cualquiera de los estados cuando una medida propuesta resulta contraria a sus intereses. Segundo, los acuerdos tomados por la Conferencia no son vinculantes, es decir, los Estados miembros no pueden ser obligados a cumplir con los compromisos adquiridos y todo depende de la voluntad política de los gobernadores. Esa voluntad política resulta endeble al momento de confrontarla con conflictos políticos y/o electorales a los que están supeditados los sistemas democráticos, y los gobiernos adscritos a la CGF no son la excepción. Tercero, la operación de la Conferencia ha sido una carga logística y financiera pesada para los

² Lineamientos de la Conferencia. Conferencia de Gobernadores Fronterizos, Art. 5.II.

gobiernos estatales por la falta de un mecanismo que financie su funcionamiento en forma regular. Esta situación la ilustra la operación de las 13 mesas de trabajo que deben reunirse constantemente durante el año sin contar con los recursos adecuados para este propósito. Condicionadas por la dificultad de mantener un nivel de actividad y un programa de trabajo suficiente, las mesas muchas veces presentan a los gobernadores informes y recomendaciones superficiales y parciales. El problema económico también aflora durante la organización de la reunión anual, ya que el estado anfitrión siempre ha sido responsable principal del financiamiento de todos los aspectos de la reunión, incluida la gestión de patrocinios o donativos del sector privado. El peso de esta responsabilidad se acrecienta durante períodos de inestabilidad económica, lo que podría explicar la cancelación de la conferencia durante algunos años. Cuarto, la CGF ha carecido de una conducción estratégica sostenida debido a la rotación de la presidencia y a los cambios de administración de los gobiernos que la integran. Dado que la CGF nunca ha contado con un cuerpo profesional que mantenga la directriz en su funcionamiento y de seguimiento a los acuerdos tomados por los gobernadores, la Conferencia padece los efectos negativos que resultan de los cambios de gobierno, como por ejemplo, la falta de una memoria histórica o la falta de evaluación sistemática de resultados y de los logros de la organización. Un riesgo recurrente de la falta de una visión estratégica es la inclusión de temas que son del interés personal de algún gobernador, pero no necesariamente considerados importantes por el resto de la Conferencia.

CONCLUSIONES

En este artículo exploramos el enfoque de la gobernanza como una forma de promover la cooperación para el desarrollo de la región transfronteriza México-Estados Unidos. La gobernanza transfronteriza es una alternativa para la gestión del desarrollo basada en los principios de cooperación, complementariedad y subsidiariedad. Aunque la región por momentos ha parecido embarcarse en una trayectoria orientada a la creación de procesos y estructuras propias de la gobernanza, es claro que aún queda mucho trecho por andar.

La Conferencia de Gobernadores Fronterizos representa tal vez el mayor avance en la descentralización de la política bilateral entre México-Estados Unidos y es tal vez el mejor ejemplo de los pasos que deben darse en la construcción de dicha gobernanza. Mediante la Conferencia, los gobernadores fronterizos han sido capaces de mantener un diálogo regular sobre temas de interés común y han logrado rutinizar procesos de deliberación y negociación a través de las mesas de trabajo. La Conferencia ha sido capaz de canalizar la energía de la región en temas concretos y ha utilizado un enfoque pragmático en la producción de una agenda regional. Aún más, en años recientes, se dieron pasos sustantivos para institucionalizar una visión amplia y de largo plazo del desarrollo de la región mediante la elaboración del Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos.

Con todo, la CGF sigue confrontando situaciones que limitan su potencial y su capacidad de contribuir al desarrollo de una efectiva gobernanza transfronteriza. En particular, resulta imprescindible reforzar la capacidad para desarrollar y mantener relaciones horizontales con otros actores regionales, incluyendo los gobiernos locales de la frontera y el sector privado. En años anteriores, la Conferencia incluía un número selecto de empresarios con el propósito de facilitar acuerdos comerciales y de inversión en la región. Sin embargo, como resultado del verticalismo de la organización, los empresarios lograban poco como resultado de su participación y, eventualmente, dejaron de participar. Aunque su participación sería deseable en la medida que estos puedan aportar la visión del sector privado sobre el desarrollo de la región y contribuir a la formación del capital social que requiere la nueva gobernanza transfronteriza. De igual forma, la Conferencia podría incluir a representantes del sector social y del sector académico para enriquecer el diálogo sobre el futuro de la región. Un ejemplo de la contribución que podrían hacer actores no gubernamentales a la Conferencia es la participación de la Alianza para Estudios Transfronterizos,³ que, en el marco de la reunión plenaria de 2011 otorgó el Galardón a la Innovación y la Cooperación Transfronteriza, a las organizaciones de la sociedad civil

³ La Alianza para Estudios Transfronterizos la conforman El Colegio de la Frontera Norte, el Mexico Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars, y el North American Center for Transborder Studies de la Universidad Estatal de Arizona.

que en años recientes destacaron por estrechar vínculos y mejorar las condiciones de vida de habitantes de la región.

También es importante vincular a la CGF con las estructuras de decisión federales y municipales en forma estratégica. De lo que se ha expuesto se desprende que ello exigiría revisar algunas pautas de funcionamiento de la conferencia, incluyendo la estructuración y composición de las mesas de trabajo para incluir la participación regular de representantes federales y municipales. Desde nuestra perspectiva, esto supone la compactación del número de mesas de trabajo y la definición de una nueva organización de la conferencia alrededor de problemas y no de temas basados en cotos administrativos y burocráticos como ha sido la tradición. Dicha reorganización debe fincarse en criterios de eficiencia organizativa, incluir mecanismos flexibles para que exista comunicación entre las mesas de trabajo, además de proveer incentivos para que los problemas complejos de la región sean abordados en forma interdisciplinaria y concurrente por los distintos actores involucrados en la Conferencia. Otra transformación crucial del funcionamiento de la Conferencia es la creación de espacios y mecanismos de concertación política y social capaces de permitir la exploración experimental de ciertas políticas públicas transfronterizas, y su sostenimiento durante períodos relativamente extensos, de forma tal que se fomente la innovación y el consenso para la gestión regional del desarrollo. De igual importancia es la institucionalización de procesos razonablemente eficaces y útiles de evaluación y aprendizaje colectivo. La puesta en operación de un secretariado técnico de la conferencia apoyado por las universidades y centros de investigación de la frontera es una forma de avanzar en esta dirección, además de que dotaría a la Conferencia de una capacidad de análisis y de gestión, de lo cual ha carecido hasta la fecha. Finalmente, la transformación de la CGF en una institución capaz de estimular la deliberación y el consenso alrededor de una visión fundamentada en el desarrollo de la región, superando la superficialidad de los marcos protocolarios y del voluntarismo, es uno de los desafíos más trascendentes para el futuro de la CGF y la gobernanza transfronteriza.

REFERENCIAS

AGUILAR, Luis

2007 “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, pp. 1-15.

ALEGRÍA, Tito

1989 “La ciudad y los procesos trasfronterizos entre México y Estados Unidos”, *Frontera Norte*, vol. I, núm. 2, pp. 53-90.

ANDERSON, James y Liam O'DOWD

2004 “Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance”, *Regional Studies*, vol. 33, núm. 7, pp. 593-604.

ARCHIBOLD, Randall

2010 “Arizona Law Causes Split for Border Governors”, *The New York Times*, 6 de julio, p. A1.

BOISIER, Sergio

2004 “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, *Eure*, vol. 90, núm. 30, pp. 27-40.

BUSTAMANTE, Jorge

1989 “Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico”, *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 1, pp. 7-24.

CLEMENT, Norris

1982 “Perspectivas sobre el desarrollo económico de la región fronteriza del sudoeste de Estados Unidos”, en Mario Ojeda, edit., *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, pp. 140-190 (colección Frontera Norte).

COMITÉ DIRECTIVO BINACIONAL

2009 “Modificación del Plan Binacional de Emergencias sobre materiales peligrosos de las ciudades de El Paso, Texas, Sunland Park, Nuevo México, el Municipio de Juárez, Chihuahua y el Pueblo de Ysleta del Sur Pueblo”, en <<http://www.epa.gov/Border2012/regional/pdfs/CopiaLimpiaAmended-MOU-de-ContingenciasFinal-w-Signatures.pdf>>, consultado en marzo de 2012.

CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS

- 2007 “Declaración Conjunta”, XXV Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos”, Puerto Peñasco, Sonora, 27-28 de septiembre.

CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS

- 2009 “Declaración Conjunta”, XXVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, Monterrey, Nuevo León, 2-4 de septiembre.

CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS

- 2010 “Lineamientos de la Conferencia”, 15 de febrero

CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS

- 2011 “Declaraciones de Amistad”, en <http://www.gobernadores-fronterizos2011.org/espanol/Conferencia_historia.html>, consultado en marzo de 2012.

DE MATTOS, Carlos

- 2004 “De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana”, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, núm. 107, pp. 9-23.

FLORES, Gerardo *et al.* [resumen]

- 2006 “Grupo Multisectorial Texas-Tamaulipas para la Prevención y Control del VIH/SIDA (GMBTT): una estrategia comunitaria transfronteriza para una epidemia transfronteriza contra el SIDA”, Tamaulipas, Secretaría de Salud de Tamaulipas, Reunión Anual AFMES.

GARCÍA, Lorena

- 2010 “En marcha Centro de Composteo Urbano”, *El Mexicano*, 24 de noviembre, en <<http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2010/11/24/439782/en-marcha-centro-de-composteo-urbano.aspx>>, consultado en marzo de 2012.

GUALINI, Enrico

- 2003 “Cross-border Governance: Inventing Regions in a Transnational Multi-level Polity”, *disP-The Planning Review*, vol. 39, núm. 152, pp. 42-53.

GOBERNADORES FRONTERIZOS DEL NORTE DE MÉXICO

- 2010 “Carta a la Gobernadora de Arizona Jannice Brewer”, Cd. Victoria, Tamaulipas, 9 de junio.

HANSEN, Niles

- 1983 “International cooperation in border regions: an overview and research agenda”, *International Regional Science Review*, vol. 8, núm. 3, pp. 255-270.

HANSEN, Niles

- 1986 “Conflict resolutions and the evolution of cooperation in the U.S.-Mexico borderlands”, *Journal of Borderland Studies*, vol. 1, núm. 1, pp. 34-38.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (IILSEN)

- 2003 Agenda bilateral México-Estados Unidos: Avances y temas pendientes, México, D. F., Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos.

INSULZA, José

- 2003 “El contexto global de la crisis”, en Pablo González y Héctor Aguilar, coords., *México ante la crisis: El contexto internacional y la crisis económica*, 8a ed. México, D. F., Siglo XXI Editores, pp. 29-46.

LARA, Francisco

- 2004 “Gestión conjunta del medio ambiente fronterizo y TLC: cambio institucional, actores locales y redes trasfronterizas”, *Región y Sociedad*, vol. 16, núm. 29, pp. 75-107.

MARTÍNEZ, Manny

- 2011 “Three from U.S. Skip Meeting with Mexican Governors”, *The New York Times*, 29 de septiembre, p. A16.

MARTÍNEZ, Óscar

- 1994 *Border people, life and society in the U.S.-Mexico borderlands*, Tucson, University of Arizona Press.

MAYNTZ, Renate [documento de trabajo]

- 1998 “New Challenges to Governance Theory”, Jean Monnet Chair, European University Institute, Paper RSC, núm. 98/50.

NOTIMEX

- 2011 “Alcaldes fronterizos se unen para combatir imagen negativa”, *El Universal*, miércoles 26 de enero, sección Nación, en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183257.html>>, consultado el 22 de marzo de 2012.

OJEDA, Mario

1982 *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, D.F., El Colegio de México (colección Frontera Norte).

PERKMAN, Markus

1999 “Building Governance Institutions Across European Borders”, *Regional Studies*, vol. 33, núm. 7, pp. 657-667.

RAMOS, José María

2005 *Relaciones México-Estados Unidos, seguridad nacional e impactos en la frontera norte*, México, Universidad Autónoma de Baja California.

ROS, Jaime

2003 “La crisis económica: Un análisis general”, en Pablo González y Héctor Aguilar, coords., *México ante la crisis: El contexto internacional y la crisis económica*, octava edición, México, D. F., Siglo XXI Editores, pp. 135-152.

SACHS, Jeffrey; Aaron TORNELL y Andrés VELASCO

1995 “The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 51/42.

STEVENS K., William

1980 “Governors of U.S. and Mexican Border States Meeting on Touchy Issues”, *The New York Times*, 27 de junio, p. A14.

TAMAYO, Jesús y José Luis FERNÁNDEZ

1983 *Zonas Fronterizas México-Estados Unidos*, México, D. F., CIDE.

TELLO, Carlos

1991 “Combating Poverty in Mexico”, en M. González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí, coords., *Social Responses to Mexico’s Economic Crisis of the 1980s*, La Jolla, California, Center for US-Mexican Studies, US-México Contemporary Perspectives Series, núm. 1.

U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (USDOT)

2012 “North American Border Crossing/Entry Data”, *Research and Innovative Technology Administration*, en <http://www.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BC_Index.html>, consultado en marzo de 2012.

WONG-GONZÁLEZ, Pablo

2005 “La emergencia de regiones asociativas fronterizas: cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona”, *Frontera Norte*, vol. 17, núm. 33, pp. 77-106.



PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES
PARA EL DESARROLLO HUMANO EN LA REGIÓN
TRANSFRONTERIZA SONORA-ARIZONA

*Blanca E. Lara Enríquez / Gustavo Córdova Bojórquez /
José Guadalupe Rodríguez Gutiérrez / Justin Dutram*

INTRODUCCIÓN

Los problemas en materia de desarrollo humano en la región transfronteriza Sonora-Arizona tienen la oportunidad de resolverse si se genera una mayor cooperación en el marco de la gobernanza transfronteriza. Ésta propicia el entendimiento para resolver problemas comunes, se logran acuerdos, se coordinan acciones, se comparten recursos, hay innovación en las áreas económicas y de gestión pública, de tal suerte que las sociedades fronterizas toman un carácter resolutivo para avanzar en el desarrollo humano desde su territorio hacia esferas nacionales y globales.

La cooperación como elemento clave de la gobernanza transfronteriza contribuye a la integración regional¹ en las materias que convoca el desarrollo humano como la económica, educativa, ambiental, de salud y seguridad, entre otras. El reconocimiento de la insuficiencia de los gobiernos más que sus capacidades² en estos asuntos determina

¹ La cooperación transfronteriza entre actores y territorios contiguos constituye hoy una de las dimensiones más significativas de los procesos de integración regional. Particularmente interesantes son los procesos complementarios de integración “desde abajo”, generados desde los territorios, donde los actores protagonistas son las instancias públicas de carácter subnacional, el sector privado y la sociedad civil (URB-AL III, 2010).

² “El supuesto o enfoque cognoscitivo de la gobernanza no es el mismo de la NGP (nueva gestión pública), pues su pregunta refiere no a la ineficiencia del gobierno sino a su in-

las acciones que han de implementarse sostenidamente y de manera conjunta en la región Sonora-Arizona.

Si bien la cooperación transfronteriza oficial entre estas dos entidades inicia en 1971 cuando se crea por los dos estados la Comisión Sonora-Arizona, cuya misión principal es concretar un organismo promotor de coinversiones, alianzas estratégicas, convenios sobre transferencia de tecnologías y demás modalidades de asociación entre inversionistas de ambos lados, mejorar la eficiencia de los gobiernos en los dos países,³ queda la duda de si acaso se está avanzando en términos de contar con gobiernos suficientes como lo establece la gobernanza.

En un intento por adentrarnos a observar esa suficiencia o insuficiencia de los gobiernos, rescatamos aquellos puntos que pudieran contribuir a evaluar esto por medio de un ejercicio de coordinación y reflexión entre diversos actores, de allí que el objetivo de este trabajo es compartir la experiencia de cooperación transfronteriza que durante dos años (2009-2011) ha cultivado un equipo de académicos, funcionarios públicos, actores políticos y ciudadanos en la región Sonora-Arizona para generar un diálogo social entre los diversos actores que participan cotidianamente en la construcción social de la integración transfronteriza. Además, se busca presentar el análisis de algunas cuestiones, como el agua y la educación básica en niños migrantes, que son distintivas de territorios divididos que comparten recursos naturales como los acuíferos transfronterizos y procesos sociales como la emigración; también exponemos algunos espacios de oportunidad que se han abierto a partir de la vecindad y la colaboración binacional. Se retoman así las presentaciones que hicieron diversos estudiosos de la zona durante el coloquio binacional sobre desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora-Arizona, realizado en mayo de 2010 y en publicaciones posteriores.

En octubre de 2009 se formó un consorcio binacional de instituciones de educación superior, centros de investigación y entidades de los

suficiencia. El problema no se enmarca en las coordenadas eficiencia-ineficiencia sino suficiencia-insuficiencia del gobierno” (Aguilar, 2010).

³ Para 2011, la agenda conjunta cubría una amplia gama de temas relacionados con el desarrollo económico y humano: agronegocios; arte y cultura; desarrollo económico; educación, administración de emergencias; energía; ecología y medio ambiente; asuntos legales, servicios y negocios; bienes raíces; seguridad; deportes; turismo; transporte y cruces fronterizos y agua (CSA, 2011).

gobiernos estatales y municipales de Sonora y Arizona, este organismo se denominó Comité Organizador Interinstitucional (COI)⁴ cuya misión fue promover una visión transfronteriza del desarrollo humano en la región Sonora-Arizona y generar un diálogo social entre actores académicos, económicos, culturales y sociales, cuya preocupación central es explicar las condiciones del desarrollo humano transfronterizo.

El COI se formó con representantes de las instituciones académicas y de gobierno nombrados por los titulares, a los cuales se sumaron poco a poco otros actores hasta integrar un diverso grupo de trabajo de 47 personas que se reunieron durante dos años, en promedio cada dos meses, previa convocatoria y bajo la elaboración de una minuta de acuerdos. Paralelo a este amplio grupo, se formó un equipo de cinco investigadores que coordinaron los trabajos y tuvieron comunicación expedita por correo electrónico, todos de instituciones académicas como El Colegio de la Frontera Norte (sedes Cd. Juárez y Nogales), El Colegio de Sonora, la Universidad de Sonora unidad Nogales, la Universidad de Arizona y la Universidad Estatal de Arizona.

En estos dos años, el COI se ha convertido en un espacio abierto y dinámico que busca visibilizar la problemática que viven las comunidades fronterizas de Sonora y Arizona, pero también los espacios de oportunidad que nacen de esta vecindad. También se busca hacer propuestas que contribuyan al desarrollo humano de la región. Entre los resultados más importantes de dicha experiencia podemos señalar los siguientes: la formación de un equipo multidisciplinario que tuvo poco más de 35 reuniones, en las cuales se convocaba a los 47 integrantes; realización de dos eventos binacionales sobre desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora-Arizona (en mayo de 2010 un coloquio y en noviembre de 2011 un foro), donde se presentaron más de 95

⁴ Integraron el COI instituciones de educación superior como la Universidad de Sonora (UniSon), el Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (Cesues), la Universidad de Arizona (U de A) y la Universidad Estatal de Arizona (ASU); Centros de Investigación como El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), El Colegio de Sonora (ColSon) y el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD); instituciones de gobierno como el Gobierno del Estado de Sonora, la presidencia municipal de Nogales, la Comisión Sonora-Arizona y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Nogales, Sonora (IMIP).

ponencias en cada uno, conferencias magistrales, exposiciones de carteles, fotográficas y de video; publicación de un dossier bilingüe (Rodríguez *et al.*, 2011) con propuestas para una agenda pública; y un libro en proceso.

Este capítulo está organizado en cuatro apartados. En el primero se define el concepto de transfronterización y su relación con el desarrollo humano, en el segundo se ubica la región Sonora-Arizona en el contexto de cada estado, y el tercero está dedicado a exponer algunos problemas acuciantes de la región y ciertos resultados de la colaboración binacional, y el cuarto se destina a presentar nuestras conclusiones y recomendaciones.

TRANSFRONTERIZACIÓN Y DESARROLLO HUMANO

Una frontera es un territorio que divide dos ordenamientos administrativos pertenecientes a dos naciones y este territorio, como ha quedado claro a partir de la crisis del cambio de modelo económico iniciado en la década de 1980, es producto de procesos estructurales de largo plazo, como de acciones y decisiones humanas en diferentes períodos históricos (Flanagan, 1994). Se distinguen procesos en los ámbitos económicos, políticos y sociales; hace 30 años por ejemplo, la delimitación de la frontera tenía su prioridad en las estructuras económicas, en el desarrollo a ultranza de la maquiladora y en las exportaciones de la mercancía producida de México hacia Estados Unidos (Díaz *et al.*, 2002). Actualmente, la inseguridad en la frontera y los acuerdos laborales y ambientales a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hacen de esta región una zona de intercambios de información, mercancías, de experiencias de gobierno y de un nutrido intercambio cultural en los 38 municipios mexicanos y los 25 condados estadounidenses ubicados a lo largo de los 3 185 km de frontera entre los dos países.

En estos municipios y condados confluyen, como en todas las ciudades del mundo, factores de cambio de tipo social, económico, político y medioambiental, entre otras particularidades. No obstante, a diferencia de otras regiones, en la región de estudio se suman dos sistemas de cambios, los que ocurren en México y en Estados Unidos

(Ham, 1998). Esta tendencia apenas se manifestó con la crisis económica de la actividad hipotecaria de Estados Unidos, iniciada en 2007, que afectó la economía de base exportadora de los estados fronterizos mexicanos al perderse gran cantidad de empleos y al caer las exportaciones de México a la unión americana, en ciertos casos, más de 20 por ciento (Mendoza, 2009).

Como se observa, la interacción social ocurre invariablemente en todo el proceso de intercambio, ya sea de tipo económico, social y/o cultural. Según Bustamante (1989), el concepto de interacción social encaja adecuadamente en el fenómeno social transfronterizo, y es personificado cotidianamente por individuos de dos países con lenguaje y cultura diferentes. No obstante, la vecindad geográfica los conduce a entrar en interacciones sociales que no requieren que ninguno ceda a sus identidades culturales, basta con que tengan la habilidad de desarrollar acuerdos implícitos de carácter operativo, suficientes para llevar a cabo de manera racional una secuencia conductual de medios con fines compatibles. Esto es lo que requiere la más simple de las transacciones o intercambios, sin que el hecho de compartir el mismo sentido de la relación de medios con fines signifique que los actores partan de la misma condición de poder o hubiesen logrado algo justo o equitativo o igualmente bueno o valioso para ambas partes.

Así mismo, en esta dinámica transfronteriza se reconocen las dificultades de la interacción, debido a las asimetrías que existen entre ambos países y en todos los ámbitos –cultural, político y legal–, pero también se identifican las afinidades que se han alcanzado en la definición del modelo económico y en las formas de enfrentar la problemática social y ambiental a partir de las negociaciones del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá (Anderson y Jiménez, 2007). A 18 años de la firma de dicho tratado, se puede dar cuenta de un gran intercambio comercial: en el año 2007 significó un monto de 797 mil millones de dólares y, para el 2010 este intercambio aumentó a 830 mil millones de dólares con un tráfico de 90 millones de autos y 4.3 millones de camiones de carga anualmente; esta interacción contribuye a una derrama económica diaria de 638 millones de dólares (Vélez-Ibáñez, 2011), lo cual representa uno de muchos indicadores del impacto en el desarrollo humano transfronterizo. Esto lo entendemos como el proceso de expansión de las

oportunidades del ser humano, en el que existen tres esenciales: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente (PNUD, 2010).

Por el lado de Estados Unidos, a la región fronteriza se le conoce como la región del Sunbelt, la cual es sin duda la de mayor expansión económica y demográfica de este país (Barragán *et al.*, 2009). Sin embargo, la fuerte inmigración de México y Centroamérica ha hecho que todavía existan rezagos sociales en términos de carencia de servicios como agua potable, drenaje, pavimentación y medios de detección de exposición a enfermedades. Del lado mexicano, algunos municipios como Tijuana en Baja California, Ciudad Juárez en Chihuahua, Matamoros en Tamaulipas, Agua Prieta, Santa Cruz, Nogales y Altar en Sonora, se conforman los mismos como embudos de salida de migrantes que por distintas circunstancias (laborales y familiares, entre otras) transitan de ida y vuelta hacia Estados Unidos, configurándose, a partir de ello, mercados laborales formales e informales en ambos lados de la frontera.

Datos recientes revelan que en estas ciudades las condiciones de vida no son mejores que en el resto del país, ya que hay rezagos importantes en infraestructura, equipamiento urbano y servicios (Córdoba *et al.*, 2009; Arzaluz y Jurado, 2006). Del lado estadounidense, se distinguen las llamadas colonias que se encuentran asentadas en los condados colindantes con México y manifiestan atrasos significativos en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos (Alfie, 2005; Junta Ambiental del Buen Vecino, 2004).

La transfronterización entendida como un proceso de integración, desarrollo y crecimiento de ambos lados, con acuerdos claros y duraderos para la convivencia, es posible. La conferencia de gobernadores fronterizos plantea, entre otras cosas, que la región transfronteriza entre México y Estados Unidos es un espacio para la innovación, el conocimiento y la cooperación con una sociedad que se une para proteger el medio ambiente, que hace un lugar seguro para vivir y un espacio para acceder a oportunidades de educación, salud y vivienda (El Colef, 2009). Este tipo de esfuerzos gubernamentales, que por cierto, se acrecentaron a partir del TLCAN, revelan la oportunidad para que, desde el punto de vista académico, se continúe con el esfuerzo de poner en la mesa de discusión el desarrollo

humano, en especial en temas de los recursos hídricos y la educación transfronteriza en la región Sonora-Arizona.

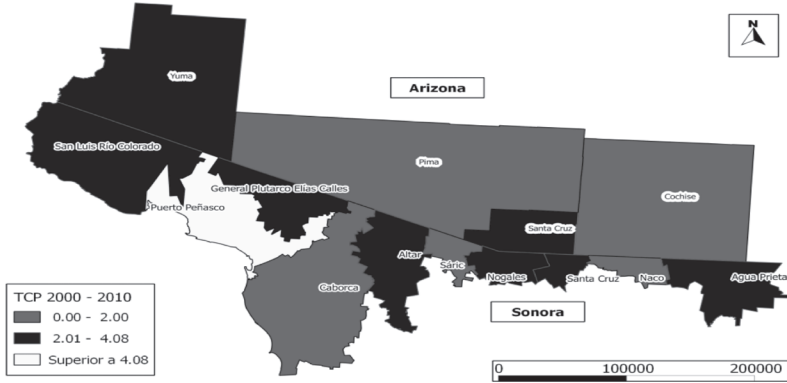
CONTEXTO ESTATAL Y CARACTERÍSTICAS DE LA REGIÓN SONORA-ARIZONA 1990-2010

La región Sonora-Arizona se integra por 10 municipios de Sonora y cuatro condados de Arizona. Por el lado mexicano se alinean de poniente a oriente: San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, General Plutarco Elías Calles, Altar, Sáric, Nogales, Santa Cruz, Naco y Agua Prieta. En la misma dirección se ubican por la parte estadounidense Yuma, Pima, Santa Cruz y Cochise. Para entender y valorar la dinámica de la región hay que considerar que estas localidades son parte de estados con diferentes dimensiones y tendencias de crecimiento poblacional.

El estado de Arizona tiene una superficie de 295 233.51 km² (U. S., 2010) y está organizado en 15 condados, mientras que la superficie de Sonora es de 179 502.89 km² (Inegi, 2011), con 72 municipios. La población total de Arizona es más del doble de la que radica en Sonora, y dicha diferencia se amplió en los últimos 20 años. En 1990 Arizona tenía el doble de personas que Sonora, 3 665 262 contra 1 823 606; en los siguientes 20 años la población de Arizona creció más rápidamente, lo que dio como resultado que dicha diferencia fuese ampliada, ya que en 2010 Arizona llegó a contar con una población de 6 401 569 contra 2 662 480 habitantes de Sonora.

Entre 1990-2000 ambas entidades tuvieron el crecimiento poblacional más intenso de los últimos 20 años, pero, como ya se comentó antes, en Arizona fue casi el doble que en Sonora, 3.42 contra 1.97 por ciento. En la siguiente década, 2000-2010, si bien se redujo el ritmo de crecimiento poblacional en ambos estados, 2.24 y 1.85 por ciento, Arizona mantuvo la mayor intensidad en crecimiento. En estos años sólo dos condados fronterizos de Arizona tuvieron crecimiento anual superior a dos por ciento, en cambio, en Sonora esta cifra se presentó en siete de los 10 municipios (mapa 1).

MAPA 1. Municipios fronterizos Sonora-Arizona.
Tasa de crecimiento poblacional 2000-2010



FUENTE: Elaboración propia con base en Inegi (2010) y U.S. Census Bureau (2010).

El porcentaje de la población estatal que radica en los 10 municipios fronterizos del lado mexicano aumentó entre 1990-2010, pasó de 20.2 por ciento a 24.5 por ciento. En cambio, en los cuatro condados arizonenses se redujo, de tal forma que vivía en dichos municipios 24.6 por ciento en 1990 y en 2010 se llegó a 21.2 por ciento de la población estatal.

Si bien durante la década de 2000-2010, las tasas de crecimiento global se redujeron en los dos estados, el crecimiento y la concentración de la población en la zona fronteriza Sonora-Arizona fue diferente en uno y otro lados de la línea divisoria.

En Sonora, de los 10 municipios fronterizos, sólo en los cuatro más grandes la tasa de crecimiento se redujo, aun así esta fue la zona de mayor crecimiento, presentándose las tasas más altas del estado en Puerto Peñasco, Nogales, General Plutarco Elías Calles, Agua Prieta, Altar, Imuris, San Luis Río Colorado y Santa Cruz (solamente Hermosillo y dos municipios pequeños del centro estuvieron en este grupo).

Además, desde 1990, cinco de los municipios más grandes ubicados en la frontera presentan la tendencia de aumentar el porcentaje

de la población estatal, y los otros cinco han mantenido constante el porcentaje de participación estatal. Cabe señalar que ninguno de los pequeños municipios fronterizos tuvo tasas negativas de crecimiento en los últimos 20 años y que buena parte de sus municipios vecinos de la sierra que expulsaron población entre 1990-2000, revirtieron esta tendencia con tasas positivas entre 2000-2010 (cuadro 1).

CUADRO 1. Municipios fronterizos Sonora-Arizona. Tasa de crecimiento poblacional 2000-2010

<i>Características generales</i>			
<i>Variables</i>	<i>Sonora</i>	<i>Arizona</i>	
Población			
1990	1 823 606	3 655 262	
2000	2 216 969	5 130 247	
2010	2 662 480	6 401 569	
TCP			
1990 - 2000	1.97	3.42	
2000 - 2010	1.85	2.24	
Núm. de municipios / condados	72	15	
Núm. de municipios / condados fronterizos	10	4	
Extensión de frontera	588 km	568 km	

FUENTE: Elaboración propia, con base en Inegi (2010) y U.S. Census Bureau (2000)

Afín a la tendencia estatal, los cuatro condados fronterizos de Arizona disminuyeron sus tasas de crecimiento poblacional entre 2000-2010. En este estado, la población se concentra en dos condados: Maricopa, cuya capital es Phoenix, y que aglutina a 60 por ciento de la población; y Pima (fronterizo), donde la capital es Tucson, y que reúne 15 por ciento de la población que reside en el estado. De los cuatro municipios fronterizos que incrementaron su porcentaje de población en el estado, Yuma es el único condado cuya tasa de crecimiento poblacional se elevó de 2.9 por ciento en 1990 a 3.1 por ciento en 2000 y 2010 (cuadro 2).

CUADRO 2. Sonora: Distribución poblacional, 1990-2010

<i>Municipios fronterizos</i>	1990		2000		2010	
	<i>Población</i>	<i>%</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>
San Luis Río Colorado	110 530	6.1	145 006	6.5	178 380	6.7
Nogales	107 936	5.9	159 787	7.2	220 292	8.3
Caborca	59 160	3.2	69 516	3.1	81 309	3.1
Agua Prieta	39 120	2.1	61 944	2.8	79 138	3.0
Puerto Peñasco	26 625	1.5	31 157	1.4	57 342	2.2
General Plutarco Elías Calles	9 728	0.5	11 278	0.5	15 652	0.6
Altar	6 458	0.4	7 253	0.3	9 049	0.3
Naco	4 645	0.3	5 370	0.2	6 401	0.2
Sáric	2 112	0.1	2 257	0.1	2 703	0.1
Santa Cruz	1 476	0.1	1 628	0.1	1 998	0.1
<i>Total de municipios fronterizos</i>	37 790	20.2	495 196	22.3	652 264	24.5
<i>Resto del estado</i>	1 455 816	79.8	1 721 773	77.7	2 010 216	75.5
<i>Total Sonora</i>	1 823 606	100	2 216 969	100	2 662 480	100

FUENTE: Inegi, *Censo general de población y vivienda* (1990, 2000 y 2010)

EXPERIENCIAS DE TRABAJO BINACIONAL EN LOS PROCESOS TRANSFRONTERIZOS DE COOPERACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En el transcurso de los dos años de trabajo del consorcio binacional de instituciones de la región Sonora-Arizona, encontramos un amplio conocimiento por parte de investigadores, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos interesados en el desarrollo de la región en materia de cooperación y resolución de conflictos transfronterizos; la experiencia es rica en las siguientes líneas de trabajo: desarrollo urbano y vivienda, migración transfronteriza, salud, recursos hídricos compartidos (acuíferos transfronterizos) y educación. Sin embargo, debido a las limitaciones del espacio nos concentraremos en los dos últimos temas.

Recursos hídricos compartidos

Uno de los retos de la frontera México-Estados Unidos es la adecuada distribución del recurso hídrico que proviene de los acuíferos trans-

fronterizos. Las cuencas altas de los ríos Santa Cruz y San Pedro son dos cuencas hidrológicas compartidas por los estados de Arizona y Sonora que destacan por el uso de agua subterránea para abastecer el desarrollo urbano y rural en el sureste de Arizona y noroeste de Sonora. El río San Pedro inicia en Sonora, hacia el norte atraviesa la frontera y se junta con el río Gila que forma parte de la cuenca del río Colorado, el cual desemboca en el golfo de California. El río Santa Cruz empieza en Arizona, nace en el valle de San Rafael, cruza la línea divisoria dos veces antes de juntarse con el río Gila. Cada cuenca abastece a importantes ciudades de la región. En la cuenca alta del río San Pedro se localizan Cananea en Sonora y Sierra Vista en Arizona, ambas separadas por menos de 100 kilómetros. En la cuenca del río Santa Cruz se ubican en forma contigua, juntándose en la línea divisoria, las ciudades hermanas de Nogales, Sonora, y Nogales, Arizona. Ambas cuencas binacionales cubren una región de 7 581 kilómetros cuadrados (Vandervoet, Megdal y Scott, 2010).

*¿Cuál es el principal problema
que persiste en los dos acuíferos?*

En primer término, se destaca que si bien es muy parecida la cantidad de agua que se usa en las dos cuencas, los usos del agua son muy diferentes. En ambos lados, las aguas que corren por el río Santa Cruz son importantes para el uso agrícola y todavía hay posibilidades para la transferencia de derechos entre usuarios agrícolas hacia el uso urbano/municipal. En cambio, en la cuenca del San Pedro, el uso en uno y otro lados de la frontera es distinto. En la subcuenca Sierra Vista casi no se utiliza para fines agrícolas, y en el lado mexicano sólo 23 por ciento se destina a este fin, así que la posible transferencia de derechos como vía de solución es prácticamente inviable. A esta situación hay que agregar que en ambos lados los acuíferos del río San Pedro están sobreexplotados, y que del lado de Arizona, Sierra Vista concentra la mayor población del condado de Cochise (esta ciudad y el condado siguen creciendo) y está ubicada en el alto río, donde los recursos de agua subterránea están en proceso de agotamiento. Del lado mexicano, el uso del agua de esta cuenca es menor, dado que la población del municipio de Cananea se mantuvo

casi constante entre 2000-2010, a pesar de haber experimentado la crisis de la minería que es su principal actividad económica, pero en Naco, el vecino puerto fronterizo, creció a un ritmo de 1.8 por ciento anual (Vandervoet, Megdal y Scott, 2010).

En segundo lugar, si bien es cierto que en la cuenca del río Santa Cruz el crecimiento económico y demográfico está definido por Nogales, Sonora, no hay que pasar por alto que el acuífero es importante para ambos Nogales.¹ Además, aunque cuentan con otras fuentes de abastecimiento del líquido, el explosivo crecimiento poblacional y el tamaño de Nogales, Sonora, colocan en un primer plano el asunto del abastecimiento y disponibilidad de agua subterránea. En 2010, los 220 292 pobladores de esta ciudad superan en número de habitantes a los condados de Cochise (131 436) y Santa Cruz (47 539) juntos (Vandervoet, Megdal y Scott, 2010).

Así que en las últimas dos décadas, el crecimiento de la población en las dos cuencas y las proyecciones de que los asentamientos urbanos aumentarán en las siguientes, no dejan lugar a dudas de que hay que vislumbrar posibles fuentes de abastecimiento o cambios en el uso del agua que beneficie a los residentes de Sierra Vista, Cananea, Naco y los dos Nogales (Vandervoet, Megdal y Scott, 2010).

Un tercer aspecto de la cuestión se encuentra en los esquemas de manejo del agua en la cuenca alta del río San Pedro. En cada lado de la frontera existen diferencias en los marcos institucionales de manejo del agua y en los enfoques de sustentabilidad por parte de los actores, lo que ha contribuido a generar escenarios potenciales de conflicto, pero también oportunidades para alcanzar acuerdos de beneficio mutuo en el manejo binacional del agua en esta cuenca. El escenario no es sencillo, se trata de una cuenca transfronteriza y se requieren acuerdos y políticas de cooperación que involucren diversos actores y usuarios y la gestión de soluciones equitativas y sostenibles (Castro *et al.*, 2010).

Aunque el punto central del debate es cómo restaurar el flujo superficial, afectado por la sobreexplotación del acuífero, la situación en

¹ Hay que aclarar que aunque el crecimiento de Nogales, Sonora, es de los más altos de la entidad y enfrenta una problemática urbana muy compleja, el impacto no lo recibe sólo el acuífero Santa Cruz, pues desde la década de 1980 se aprovecha el acuífero Los Alisos, ubicado al sur en dirección a la expansión de la ciudad, y se utilizan pozos de otra cuenca.

cada estado es diferente. En Arizona, el conflicto medular es por los derechos de agua, los cuales son disputados por varios actores y están dominados por grupos indígenas nativos de la zona. Además existe una fuerte presencia de organizaciones ambientalistas. En Sonora, el problema cardinal es la calidad del recurso debido a la falta de infraestructura y a la fragilidad institucional para hacer cumplir el marco legal, no hay movilizaciones ambientalistas y muy poca organización de la sociedad civil. La operación del servicio de agua en Cananea es ineficiente y predominan los intereses de la compañía minera, las extracciones de la minera constituyen 96 por ciento del total de agua subterránea concesionada para el área de Cananea (Pineda *et al.*, 2008), y también existen altos niveles de contaminación de las aguas superficiales del río San Pedro debido a que allí se descargan metales y aguas residuales (Castro, Cortez y Sánchez, 2010).

De acuerdo con Castro *et al.* (2010), otro elemento que contribuye a entender la complejidad de la gestión binacional en esta cuenca, es la diferencia en los enfoques de sustentabilidad de uno y otro lados de la frontera.² Al norte de la línea predomina la sustentabilidad intermedia y en la parte mexicana la sustentabilidad es muy débil. Las estrategias en el lado sur se fundamentan en el principio de costo-beneficio, basado en la posibilidad de sustitución infinita de recursos naturales. Para estos autores la función de los diversos actores binacionales es central para inducir la homologación del enfoque de sustentabilidad utilizado, así como en las estrategias de manejo de los recursos y en la política instrumentada por cada país dentro de la misma cuenca.

Como han documentado Vandervoet, Megdal y Scott (2010), no cabe duda que hay varios ejemplos de esquemas de cooperación binacional en la región en materia de recursos hídricos que van desde el comité de agua de la comisión Sonora-Arizona, donde se discuten asuntos comparados, la iniciativa Frontera 2012 patrocinada por Semarnat (México) y

² Castro *et al.* (2010) retoman la tipología de sustentabilidad planteada por Turner (1993) en la que se distinguen cuatro tipos: sustentabilidad muy fuerte, es el extremo ecocéntrico donde se ubican ecologistas que rechazan el uso sustentable de activos de la naturaleza; en el otro extremo está la sustentabilidad muy débil, se trata del enfoque tecnocéntrico cuya idea central es que el crecimiento sustentable depende de la inversión en términos de la economía neoclásica. Hay dos enfoques intermedios: sustentabilidad fuerte y sustentabilidad débil.

la EPA (Estados Unidos) cuyas inversiones han mejorado los sistemas de agua potable y saneamiento en Nogales y Naco, en Sonora, y en Nogales, Bisbee y Huachuca City, en Arizona; también se encuentra la Cocef; la creación y operación de la Planta Internacional de Tratamiento de Aguas Residuales (Pitar) de ambos Nogales por la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA); hasta el Programa de Evaluación de Acuíferos Transfronterizos Arizona/Sonora (Tranboundary Acuífer Assessment Program, TAAP-A/S) que el gobierno federal de Estados Unidos (E. U.) impulsó en 2006, e inició en 2007, mediante una ley para crear datos binacionales de algunos acuíferos compartidos entre E. U. y México debido a que la mayoría de los procesos de evaluación hidrológica no contempla el agua subterránea.

Señalan los autores que entre los acuíferos prioritarios están Santa Cruz y San Pedro, siendo una meta importante la de conceptualizar binacionalmente estos acuíferos y generar información sobre agua subterránea en cada acuífero, ya que hasta mediados de 2010 había más de 150 registros de Santa Cruz con materiales únicos sobre agua subterránea regional y más de 130 de San Pedro. Estas bases de datos son de las pocas fuentes de información que recopilan metadatos relacionados con agua subterránea a través de la frontera internacional entre Sonora y Arizona.

Educación transfronteriza

Otro de los retos que enfrenta la frontera México-Estados Unidos es la educación transfronteriza; en esta materia existen problemas inmediatos que demandan soluciones en el corto plazo, como es la colaboración en educación básica. En este sentido, se orienta la investigación realizada por Toni Griego-Jones de la Universidad de Arizona, que analiza la educación en el aula en escuelas primarias de Sonora y Arizona. Así como existen problemas educativos derivados de la migración, también encontramos esfuerzos compartidos de gran alcance que permiten vislumbrar oportunidades para los jóvenes de educación media superior y universitarios de ambos estados. Un ejemplo es la colaboración binacional surgida del programa Modelo de las Naciones Unidas en Arizona expuesto por Lara-García y Sim, estudiantes de la Universidad de Arizona.

CUADRO 3. Arizona: Población de condados, 1990-2010

<i>Municipios fronterizos</i>	<i>1990</i>		<i>2000</i>		<i>2010</i>	
	<i>Población</i>	<i>%</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>
Maricopa	2 122 101	57.9	3 072 415	59.9	3 824 058	59.7
Pima*	666 880	18.2	843 702	16.4	981 168	15.3
Pinal	116 397	3.2	179 469	3.5	376 369	5.9
Yavapai	107 714	2.9	167 377	3.3	210 899	3.3
Yuma*	106 895	2.9	159 995	3.1	196 160	3.1
Cochise*	97 624	2.7	117 743	2.3	131 436	2.1
Coconino	96 591	2.6	116 320	2.3	134 679	2.1
Mohave	93 497	2.6	154 981	3.0	200 099	3.1
Navajo	77 674	2.1	97 452	1.9	107 677	1.7
Apache	61 591	1.7	69 430	1.4	71 685	1.1
Gila	40 216	1.1	51 298	1.0	53 565	0.8
Santa Cruz*	29 676	0.8	38 381	0.7	47 539	0.7
Graham	26 554	0.7	33 475	0.7	37 299	0.6
La Paz	13 844	0.4	19 670	0.4	20 495	0.3
Greenlee	8 008	0.2	8 539	0.2	8 440	0.1
<i>Total de condados fronterizos</i>	<i>901 075</i>	<i>24.6</i>	<i>1 159 821</i>	<i>22.6</i>	<i>1 356 302</i>	<i>21.2</i>
<i>Resto del estado</i>	<i>2 164 187</i>	<i>75.4</i>	<i>3 970 426</i>	<i>77.4</i>	<i>5 045 267</i>	<i>78.8</i>
<i>Total Arizona</i>	<i>3 665 262</i>	<i>100</i>	<i>5 130 247</i>	<i>100</i>	<i>6 401 569</i>	<i>100</i>

FUENTE: Elaboración propia con datos del U.S. Census Bureau (2010 y 1990).

*Condados fronterizos

El efecto que ha producido la inmigración en las escuelas públicas de Estados Unidos ha sido considerable, particularmente entre los niños inmigrantes mexicanos que, según datos del cuadro 3, entre 2000-2010 la presencia de menores de 14 años sobrepasa la demanda de más de 500 mil espacios escolares, cifra que se incrementa cuando agrupamos a los hijos de los migrantes mexicanos (segunda y tercera generaciones) que en el caso de Arizona son de 1.7 millones de mexicanos, mismos que representan poco más de 330 mil viviendas, hogares y niños que enfrentan serios problemas cuando ingresan a las escuelas de Arizona, también hay que señalar que la problemática se extiende a los profesores que deben impartirles clases (Griego-Jones, 2010) (cuadro 4).

En E. U., el sistema educativo es responsabilidad de cada estado y de las comunidades locales (hay 50 sistemas), así que las experiencias en el aula son muy diversas debido al fuerte control local sobre las escuelas, incluso dentro de las escuelas cada maestro tiene más autonomía en el aula que la que tienen en México (Griego-Jones, 2010).

CUADRO 4. Datos de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos y Arizona

<i>Descripciones</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
Población nacida en México que radica en Estados Unidos ¹	11 052 962	11 872 689
a) Edades de 0 a 14 años	754 920	652 998
b) Edades de 15 a 29 años	2 629 246	2 968 172
Población que declaró ser de origen mexicano en Estados Unidos ²	20 867 722	32 915 983
a) Viven en Arizona	1 079 481	1 724 413
Hogares dirigidos y conformados por mexicanos en Estados Unidos ³		5 451 938
a) Viven en Arizona		336 026

Notas: 1: cuadro III.2.2; 2: cuadro III.5.2; 3: cuadro III.6.2. Acceso 1.03.2012

FUENTE: Elaboración propia con base en el Conapo.

Un elemento común de los estudiantes inmigrantes en todos los estados es el aprendizaje del idioma inglés. No todos los estudiantes inmigrantes en Estados Unidos cuentan con profesores certificados bilingües.

Si los recursos disponibles en los distritos escolares son insuficientes para contratar profesores bilingües, los estudiantes se integran en aulas “comunes” con profesores no bilingües. En estados como Arizona y California desde la década de 1990 la legislación restringió la educación bilingüe, esto ha provocado que la mayoría de los estudiantes que están aprendiendo inglés en Arizona estén en aulas donde sólo se habla este idioma, y donde el profesor les imparte el programa del curso sin poder comunicarse con ellos. Así, muchas veces la educación de estos estudiantes se centra en aprender el inglés como segunda lengua en detrimento del aprendizaje del resto del programa de estudios. Después de que se restringió la educación bilingüe en Arizona, el gobierno exigió a los profesores que se capacitaran en un programa de enseñanza para estudiantes que están aprendiendo inglés, empero, no todos los profesores se sienten habilitados para enseñar al mismo tiempo los contenidos de los cursos y el inglés como segunda lengua (Griego-Jones, 2010).

A estas dificultades hay que añadir los contrastes que hay en la educación en Sonora y Arizona, mismos que vuelven más difícil el apren-

dizaje en los niños inmigrantes. En primer lugar, la diversidad racial, étnica y cultural predomina en las escuelas estadounidenses, mientras que la homogeneidad en las sonorenses. Adaptarse a culturas diferentes no es fácil para profesores y estudiantes. Además los niños deben adecuarse a la duración de la jornada escolar, en Sonora es de cuatro horas y media y en Estados Unidos de más de siete horas, en promedio. En los planes de estudio y estrategias de enseñanza no existe mucha variación en México pues los determina el gobierno federal, en cambio en Arizona esta homogeneidad no existe, y aunque el profesor debe cubrir la currícula del Distrito Escolar, cuenta con más libertad para desarrollar sus planes personales y cubrir el contenido que se espera aprendan los estudiantes (Griego-Jones, 2010).

Uno de los esfuerzos destacables de cooperación binacional en educación media superior y universitaria en la frontera Sonora-Arizona es el expuesto por Lara-García y Sim (2010). La experiencia relata la organización de las conferencias anuales del Modelo de las Naciones Unidas en Arizona (por sus siglas en inglés, AzMUN) entre 2007 y 2010.³

La organización de las conferencias ha permitido acercar a jóvenes estudiantes y profesores, y ha servido para contextualizar los retos de cooperación en la zona fronteriza. La idea central es que la creación de un espacio para la interacción genera confianza, comprensión, solidaridad y colaboración entre los individuos de las poblaciones fronterizas, de esta forma se impulsa la creación de un capital social transfronterizo que propiciará la cooperación entre arizonenses y sonorenses (Lara-García y Sim, 2010).

Entre los logros de la reunión de 2010 destacan que la conferencia recibió a estudiantes y asesores de 25 escuelas, 13 de Arizona y 12 de Sonora, ubicadas en Phoenix, Tucson y Hermosillo. Además, este fue el segundo año consecutivo en que se replicó el programa AzMUN completamente en español, experiencia iniciada en 1995; también se ampliaron

³ Se trata de una simulación académica de las Naciones Unidas con el propósito de educar a los participantes en aspectos relacionados con el civismo, la comunicación, la globalización y la diplomacia multilateral. Los estudiantes asumen el papel de diplomáticos extranjeros y participan en una reunión simulada de una organización gubernamental internacional.

los comités en español y hubo mayor disponibilidad de recursos bilingües para los participantes, todos los programas, paquetes y documentos estaban en inglés y español, aunque en 2001 sólo se produjeron algunos recursos en español (Lara-García y Sim, 2010).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La frontera norte de Sonora tuvo un intenso crecimiento poblacional en los últimos 20 años. A esta tendencia hay que agregar que el municipio de Nogales es el tercer sitio de mayor concentración, pues creció a tasas mayores que los tradicionales centros de población más grandes del estado como Hermosillo y Cajeme. Lo anterior nos permite proponer que hay que enfocar esfuerzos hacia la frontera norte de Sonora, encabezada por Nogales, ya que su intenso crecimiento poblacional y económico, más dinámico incluso que la región sur y comparable al de la zona centro donde se ubica Hermosillo, capital del estado, plantea desafíos imposterables. Es por ello importante contribuir al conocimiento de las dinámicas fronterizas y transfronterizas, exponer su problemática, generar propuestas y construir acuerdos que permitan el desarrollo humano y una mejor calidad de vida.

Al fuerte crecimiento poblacional experimentado en la última década en los municipios fronterizos de Sonora, hay que agregar el aumento de la población en pequeños municipios de la sierra, cercanos a la frontera, lo que plantea retos difíciles a los gobiernos municipales pues en 20 años vieron duplicar su población.

El estado de Arizona es el que más ha crecido de las dos entidades y con una tendencia a crecer especialmente en los condados de Maricopa y Pima, sin embargo los condados fronterizos como Pima, Santa Cruz y Cochise tienen características del medio natural, social, cultural y económico que es necesario atender bajo una óptica transfronteriza.

La experiencia de trabajar de manera coordinada las diferentes instituciones públicas y privadas en ambos lados, es alentadora y valiosa en la generación de nuevas formas de abordar los problemas comunes. El COI favorece la creación de estos espacios de manera ordenada, transparente y fácil de digerir entre diversos actores, incluso aquellos que rehúyen las

propuestas que se originan en los gobiernos, es decir, este tipo de propuestas son, por llamarlas de alguna manera, más ciudadanas y plurales.

La gestión binacional tiene una función relevante en la búsqueda de soluciones y consensos a la compleja problemática derivada de la existencia de recursos compartidos como los acuíferos transfronterizos y la presencia de diferentes marcos institucionales de manejo del agua en cada lado de la frontera. En este sentido, la participación de los diversos actores binacionales es central para homologar los enfoques de sustentabilidad manejados en Sonora y Arizona, así como avanzar en el empate de las estrategias de manejo de los recursos y la política instrumentada por cada país dentro de la misma cuenca.

Lo cierto es que ninguno de los gobiernos ha sido capaz de resolver el asunto del manejo del agua, en especial de las cuencas compartidas. Persiste la inseguridad de contar con suficiente agua en el futuro dado el gran crecimiento poblacional y las diferencias de enfoques de administración del recurso. En general, para Arizona es prioritaria la conservación de los ecosistemas, mientras que para Sonora, el asunto se concentra en la dotación de infraestructura pluvial, de agua potable y de saneamiento. Este desfase, en metas, hace ver la insuficiencia de gestión pública para una región que comparte el mismo recurso y los efectos colaterales como inundaciones y sequías recurrentes. De allí que por medio de la gobernanza transfronteriza es posible impulsar procesos de sustentabilidad del recurso con base en lo avanzado, pero con un mayor reconocimiento de otros actores ajenos por medio de la inclusión permanente en grupos de trabajo bilocales liderados no tanto por el gobierno, como lo ha hecho hasta ahora la Comisión Sonora Arizona, sino grupos deliberativos autónomos donde impere el diálogo social y se vincule, eventualmente, con las agendas oficiales.

Hasta ahora, la CSA ha avanzado en términos de intercambio de información y en el estado de la cuestión del recurso que se comparte. Por ejemplo, el proyecto Evaluación de Acuíferos Transfronterizos (CSA, 2011), atendido por el departamento de recursos hídricos de Arizona (por sus siglas en inglés, ADWR) y la Comisión Estatal de Agua de Sonora (CEA) no pasa de generar un documento informativo, pero no ha establecido mecanismos de gestión transfronterizos, que incluyen

la planeación y ordenamiento ecológico, y necesariamente involucra una serie de arreglos binacionales que ni estas dependencias, ni la CSA pueden resolver por sí solas, de allí que no sea suficiente para este caso, el arreglo institucional transfronterizo.

El intercambio de profesores de educación básica entre Sonora y Arizona, como propone Griego (2010), donde éstos tengan la oportunidad de permanecer largos períodos en las aulas de uno y otro lados de la frontera apoyaría un mejor aprendizaje en los niños inmigrantes. También hay que analizar la posibilidad de incluir, en la formación de los profesores, el conocimiento de otros sistemas educativos y otras prácticas en las aulas, así como apoyar la investigación en este tema para revelar las distintas dimensiones de su problemática.

La CSA tiene como único proyecto facilitar la intervención de estudiantes que migren de Estados Unidos a México (CSA, 2011) y no tiene entre sus objetivos a la población hispana que estudia en Arizona. Los reportes que aquí se presentan evidencian un hecho social relevante que las autoridades de ambos estados han pasado por alto, de allí que se observe esta insuficiencia, por lo que la gobernanza transfronteriza en materia educativa todavía no empieza a operar. Los ejercicios como el llevado a cabo en el seno del COI permiten visibilizar, desde un primer momento, esta cuestión transfronteriza lo cual justifica la cooperación, no sólo gubernamental, sino la de otros actores, en este caso, del sector académico.

Apoyar la investigación en los temas aquí abordados y dejar en claro las distintas dimensiones de las problemáticas transfronterizas representa un reto para la agenda pública binacional; identificar los conflictos ambientales, de seguridad laboral y social, es una urgencia de seguridad transnacional pues éstos serán más complejos de no atenderse con oportunidad. Por ejemplo, de continuar con la política de criminalización de los migrantes, el retorno forzado o consensado representará un incremento en la demanda de infraestructura social como educación, empleo, salud, entre otras, tanto en las ciudades transfronterizas como en las ciudades de llegada.

Podemos estimar que existe un *stock* de capital humano de 33 millones de mexicanos radicados en Estados Unidos (Conapo, 2010) que declararon tener descendencia mexicana (suma de la segunda

y tercera generaciones). Además, podemos agregar 2.3 millones de mexicanos que podrían salir en los próximos tres años (Conapo, 2007; Massey, Pren y Durand, 2009). Estos datos dan cuenta de la cantidad de personas que podrían presionar las estructuras sociales de ambos países en la frontera norte (Zúñiga, 2009). No reconocer este potencial de deportación (norte-sur) y el de salida/tránsito (norte-sur) significa negar los resultados de los flujos migratorios transnacionales y sus efectos a ambos lados de la frontera. Debate impostergable para generar políticas públicas orientadas a los grupos vulnerables (menores de edad y asentamientos irregulares), así como a los segmentos de la población que padece los efectos de la emigración, el retorno, la deportación, la repatriación, forzada o no, directa o indirecta a través de sus padres (Boyden y Mann, 2005; Valdez, 2007).

REFERENCIAS

ALFIE, Miriam

2005 “El agua en la frontera México-Estados Unidos: reto político ambiental”, *Espacio Abierto*, Maracaibo, vol. 14, núm. 2, pp. 215-238.

AGUILAR, Luis

2010 “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, *Frontera Norte*, México, vol. 22, núm. 43 pp. 187-213.

ANDERSON, Joan e Ivonne JIMÉNEZ

2007 “Efectos del TLCAN en el crecimiento de la población y calidad de vida de las comunidades fronterizas”, en Eduardo Mendoza, coord., *El TLCAN y la frontera México-Estados Unidos*, México, El Colef / Miguel Ángel Porrúa, p. 299.

ARZALUZ, Socorro y Alberto JURADO

2006 “Estrategias de combate a la pobreza, el programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Nogales, Sonora, y Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Región y Sociedad*, México, vol. XVIII, núm. 37, pp. 85-126.

BARRAGÁN, Turner; Ernesto HENRY y Alejandro DÍAZ

2009 “Desarrollo e integración del norte de México y el sur de los EUA a partir del análisis de la evolución de las ciudades fronterizas”,

Análisis Económico, México, UAM-Azcapotzalco, vol. XXIV, núm. 57, pp. 141-168.

BOYDEN, Jo y Gillian MANN

2005 “Children’s Risk, Resilience, and Coping in Extreme Situations”, en Michael Ungar, ed., *Handbook for Working with Children and Youth. Pathways to Resilience Across Cultures and Contexts*, Thousand Oaks, CA, Sage, en <http://www.sagepub.com/upm-data/5336_Ungar_I_Proof_Chapter_1.pdf>, consultado el 1 de agosto de 2011.

BUSTAMANTE, Jorge

1989 “Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico”, *Frontera Norte*, México, vol. I, núm. 1, pp. 1-18.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)

2007 <<http://www.conapo.gob.mx>>, consultado el 20 de noviembre de 2011.

CASTRO RUIZ, José Luis; Alfonso Andrés CORTÉZ LARA y Vicente SÁNCHEZ MUNGUÍA [disco compacto]

2010 “Cambio climático, recursos hídricos y sustentabilidad: estrategias de adaptación de los actores sociales y gubernamentales en la cuenca binacional del Alto Río San Pedro”, Comité de Organización Institucional, Coloquio Binacional sobre Desarrollo Humano Transfronterizo en la región Sonora-Arizona, Nogales, Sonora, El Colef/El Colegio de Sonora/ Universidad de Arizona/Universidad de Sonora/ Universidad Estatal de Arizona/Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora/Comisión Sonora Arizona.

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

2009 “Strategic Guidelines for Competitive and Sustainable Development of the U.S. –MéxicoTransborder Region”, El Colef-Woodrow Wilson International Center for Scholars, en <<http://www.statealliancepartnership.org/Resources/090831-BGC%20StratGuidelines%20FINALPrint.pdf>>, consultado el 30 de abril de 2012.

CÓRDOVA, Gustavo; Lourdes ROMO y Lourdes ROMERO [informe]

2009 “Colonias sin agua potable y alcantarillado en el estado de Chihuahua”, FOMIX / Chihuahua / Gobierno del estado de Chihuahua, El Colef: FOMIX-CHIH-2006-CO2-55489.

CSA

- 2011 “Arizona & Sonora Gateway for Innovation, Summer Plenary Sesión”, Phoenix, Arizona, en <http://arizona.sonorainternacional.gob.mx/documentos/LINEAS_DE_ACCION_FINALES_PHOENIX2011.pdf>, consultado el 5 de octubre de 2013.

DÍAZ, Alejandro; José AVILÉS y Mario ROSAS

- 2002 “Desarrollo económico en la frontera norte de México”, *Desarrollo de la economía latinoamericana*, en <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/Diaz-AvilesChimal.pdf>>, consultado el 5 de mayo de 2011.

FLANAGAN, H.

- 1994 *Contemporary Urban Sociology*, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press.

GRIEGO, Toni [disco compacto]

- 2010 “Migrantes mexicanos en las aulas del otro lado”, Comité de Organización Institucional, Coloquio sobre desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora-Arizona, Nogales, Sonora, El Colef/El Colegio de Sonora/Universidad de Arizona/Universidad de Sonora/ Universidad Estatal de Arizona/Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora/Comisión Sonora Arizona.

HAM CHANDE, Roberto y J. WEEKS [reporte]

- 1989 “Demographics Dynamics of the U.S.-México Border”, México, El Colef.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

- 2011 “Perspectiva estatal de Sonora”, Aguascalientes, México.

JUNTA AMBIENTAL DEL BUEN VECINO

- 2004 “Salud ambiental infantil, Enfoque en la frontera México Estados Unidos”, EPA, en <http://www.epa.gov/ocempage/gneb/gneb7threport/gneb_7th_report_espanol.pdf>, consultado en agosto de 2011.

LARA GARCÍA, Francisco y Ariel SIM [disco compacto]

- 2010 “El Modelo de las Naciones Unidas de Arizona: una experiencia en educación y cooperación binacional en la frontera entre Sonora y Arizona”, Comité de Organización Institucional, Coloquio sobre desarrollo humano transfronterizo en la re-

gión Sonora Arizona, Nogales, Sonora, El Colef/El Colegio de Sonora/Universidad de Arizona/Universidad de Sonora/Universidad Estatal de Arizona/Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora/Comisión Sonora Arizona.

MASSEY, Douglas; Karen PREN y Jorge DURAND

2009 “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante”, *Papeles de Población*, vol. 15, en <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11211806006>. ISSN 1405-7425>, consultado en julio de 2011.

MENDOZA, Eduardo

2009 “El impacto de la recesión económica en los EUA y su impacto en la industria manufacturera de la frontera norte de México”, *Boletín de Indicadores y Pronósticos Económicos de la Frontera Norte*, núm. 47, El Colef, en <<http://www.colef.mx/investigacion/documentos/boletin47.pdf>>, consultado en julio de 2011.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2010 “Reafirmación del desarrollo humano”, Informe sobre desarrollo humano 2010, en <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Chapter1_reprint.pdf>, consultado en septiembre de 2011.

RODRÍGUEZ, José Guadalupe *et al.*

2011 “Diálogo social: Desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora-Arizona”, dossier bilingüe, El Colson/Universidad de Arizona/Universidad de Sonora/El Colef/Cesues, México, p. 42.

URB AL III

2010 “Políticas de cooperación e integración fronteriza”, Comisión Europea, en <https://www.google.com/url?q=http://www.urb-al3.eu/uploads/capitalizacion/general_capitalizacion/10_conceptualizacion_COOPERACION_TRANSFRONTERIZA.pdf&sa=U&ei=1kyIUpWAMa5igL8_oHAAw&ved=0CAY-QFjAA&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNE5VW1BYy-3sEpZxQWid8j-vPN9L-g>, consultado en marzo de 2012.

U.S. CENSUS BUREAU

2010 Census Bureau 2010. Population and Housing Unit Counts, United States.

VANDERVOET, Prescott; Sharon B. MEGDAL y Christopher A. SCOTT [disco compacto]

2010 “Los acuíferos transfronterizos Santa Cruz y San Pedro de Arizona y Sonora: estado actual y creación de bases de datos”, Comité de Organización Institucional, Coloquio sobre desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora Arizona, Nogales, Sonora, El Colef/El Colegio de Sonora/Universidad de Arizona/Universidad de Sonora/ Universidad Estatal de Arizona/Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora/ Comisión Sonora Arizona.

VÉLEZ IBÁÑEZ, Carlos

2011 “Política y economía transfronteriza: migración, contradicciones y consecuencias por un sistema experiencial y regiones de refugio como estructuras de desigualdad”, en Roberto Sánchez, coord., *Economía, política y cultura transfronterizas: 5 ensayos*, México, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Nuevo León.

ZÚÑIGA, Víctor y Rubén HERNÁNDEZ

2009 “The Dalton Story: Mexican Immigration and Social Transformation in the Carpet Capital of the World”, en Mary E. Odem y Elaine Lacy, edits., *Latino Immigrants and the Transformation of the U.S. South*, Athens, University of Georgia Press, pp. 34-50.

VALDEZ GARDEA, Gloria Ciria

2007 “Geografías rurales olvidadas: menores migrantes en tránsito por Altar-El Sásabe, expresión moderna del proceso globalizador. Primer acercamiento”, en Eloy Méndez, coord., *Arquitecturas de la globalización*, Hermosillo, Sonora, Mora-Cantúa Editores.



III. LOS PROCESOS DE COOPERACIÓN
Y GOBERNANZA EN LA REGIÓN
TRANSFRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS



LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA
EN EUROPA Y AMÉRICA: LOS COSTOS
DE TRANSACCIÓN, LA GOBERNANZA
Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Giandomenico Majone

INTRODUCCIÓN¹

Quiero iniciar mi conferencia con una consideración general sobre las implicaciones de las políticas y las instituciones públicas nacionales o domésticas. Desde el punto de vista de la toma de decisiones sobre políticas y prácticas administrativas parece ser bastante clara la distinción entre lo que es doméstico o nacional y lo que es internacional. Desde el punto de vista de la academia, todas las disciplinas tienen dos ramas de conocimiento distintas y hasta contrapuestas: una centrada en el estudio de los asuntos internos o domésticos de una sociedad o de un estado, y la otra rama centrada en el estudio de la dimensión internacional. Por ejemplo, la ciencia política se enfoca más bien en los asuntos domésticos, mientras las relaciones internacionales rebasan los procesos políticos nacionales. Lo mismo sucede con la ciencia económica, mientras la microeconomía se interesa más bien en los asuntos domésticos, la

¹ Este texto se conforma, por un lado, con la síntesis de las conferencias dictadas en El Colegio de la Frontera Norte por Giandomenico Majone en el taller sobre “Procesos de integración económica y costos de transacción”, los días 26, 27 y 28 de septiembre de 2012, en el contexto del proyecto de investigación 106 367, con financiamiento Conacyt, “Cooperación bilateral y gobernanza transfronteriza: Lineamientos de políticas públicas” y, por el otro lado, con la síntesis de la conferencia magistral dictada por el Dr. Majone en la inauguración del diplomado virtual “Gestión pública y desarrollo local en la frontera México-Estados Unidos”, en El Colegio de la Frontera Norte, el 28 de septiembre de 2011.

macroeconomía se enfoca en la economía internacional. Sin embargo, en el mundo de la academia contemporánea la distinción se vuelve cada vez menos relevante, especialmente si se toma en consideración la repercusión que la economía internacional tiene en el ámbito nacional y la vigilancia que las instituciones internacionales y los países extranjeros practican sobre los procesos políticos, el funcionamiento institucional y las decisiones de política pública de un determinado país.

Antes de discutir las categorías que están implícitas en las políticas públicas, me voy a referir a la clasificación de las políticas públicas que fueron propuestas en un artículo muy relevante que publicó en su momento la Universidad de Cornell. Después de considerar que ya se había enunciado suficientemente los elementos distintivos de las políticas públicas, destacó el hecho de que la política pública forma parte del Estado, que es sustentada por la fuerza del Estado y que la autoridad pública tiene la capacidad de hacer que la política sea vinculante en una sociedad. Su posición no fue bien aceptada, debido a que argumentaba que el Estado, por el hecho de tener el monopolio de la violencia en un territorio, tenía también el monopolio del poder y podía imponer a su sociedad territorial sus políticas por medio de la fuerza. En el mejor de los casos, su posición fue considerada relevante sólo para definir las políticas públicas domésticas, su contenido y su proceso.

Aunque muchos utilizan esta definición de política pública, su significado es cada vez menos pertinente y válido, puesto que el Estado no ejerce el monopolio del poder fuera de las fronteras de su territorio. Hoy cualquier política pública, de cualquier contenido y de cualquier país, tiene implicaciones internacionales, razón por la cual se le vigila con atención y se las evalúa con cuidado, más allá de las fronteras domésticas. Es, así mismo, importante destacar que, en razón de que el Estado es la única agencia que puede desarrollar políticas públicas y que sus políticas tienen implicaciones que rebasan su frontera nacional, el gobierno está obligado a tomar en consideración en el diseño de las políticas sus efectos internacionales, dado que una de las características y requisitos más importantes de las políticas públicas es su credibilidad y fiabilidad; que sean creíbles y confiables para los actores económicos y políticos, los cuales ahora se ubican dentro y fuera del ámbito doméstico y observan los efectos de las decisiones de política.

Debo insistir en que lo importante no es que las políticas públicas sean vinculantes domésticamente y se sustenten en el poder del Estado, sino que sean internacionalmente creíbles y confiables, dado que el Estado carece de poder para interferir en el ámbito internacional, a menos que se crea o se quiera tener un súper poder político, de cobertura internacional total. Por consiguiente, una política doméstica tendrá credibilidad, en la medida que tenga la aceptación de la opinión pública internacional, de los expertos mundiales, de los organismos internacionales y de las agencias de calificación. Por ejemplo, las políticas económicas y sociales son vigiladas de cerca por las agencias internacionales calificadoras y los organismos financieros internacionales que emiten sus calificaciones después de analizar el modo como los gobiernos manejan sus recursos públicos, examinar los estados financieros de las economías nacionales y de la hacienda pública, evaluar su nivel o grado de desequilibrio y estimar el probable desempeño que tendrá una economía nacional en el futuro. En suma, independientemente de su contenido, objetivos, acciones e instrumentos, las políticas domésticas siempre tendrán un efecto internacional, razón por la cual debemos pensar en términos nacionales e internacionales a la par, e incorporar ambas dimensiones en el análisis de las políticas.

En conexión con lo anterior, es pertinente destacar el enfoque de costos de transacción y la importancia que tiene la estimación de costos en la formulación de políticas públicas y en el diseño de las instituciones internacionales, por sobre todo en los procesos de integración. El enfoque supone la racionalidad de los actores y, por ende, su capacidad para estimar los costos implicados en la realización de los objetivos de su interés. Los costos se presentan particularmente en las actividades que hay que llevar a cabo para conseguir o generar información relacionada con el problema que la política pública quiere resolver y con la acción a decidir para solucionar el problema o alcanzar el objetivo deseado. Además, se presentan negociaciones que hay que efectuar con otros actores durante la fase de implementación de la política pública, a fin de que ésta sea eficaz y pueda alcanzar los objetivos esperados. El cálculo de costos es crucial en los procesos de integración económica que implican transacciones y negociaciones varias, las cuales requieren a su vez contar con información confiable y

suficiente sobre las materias y los actores que participan en el proceso de integración. Existe evidencia de que son más altos y complejos los costos de transacción mientras más profundo sea el nivel de integración que quieren alcanzar los países interesados.

LA RELEVANCIA DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Las leyes internacionales existentes en el ámbito económico, financiero o en temas sociales, se caracterizan por su alto grado de generalidad, que es cada vez más universal y con vigencia mundial. Vivimos un momento en el que la globalización ha producido diversos marcos conceptuales que ofrecen explicaciones sobre sus acontecimientos, dinámica y tendencias, pero el enfoque más útil de explicación es el de los costos de transacción. Procede entonces estimar los costos de transacción que ha implicado la evolución de la expansión económica y política del mundo actual y los varios fenómenos de integración que ha ocasionado.

Son varios los autores que han contribuido al desarrollo del concepto de costos de transacción. Una referencia principal es Herbert Simon, para quien los convenios entre los países son producto de una “racionalidad limitada” con consecuencias en términos de obligaciones legales y no legales. Fundamental es el trabajo de Williamson, quien desarrolla el concepto de costos de transacción desde la perspectiva de la función de producción (mercados) y la de gobierno de una organización (jerarquías), al formular la observación central que el principio de racionalidad de las decisiones y acciones incluye como elemento central el cálculo de los costos de transacción que los actores hacen parcial o totalmente al entrar en diversos tipos y grados de relaciones sociales. El cálculo se vuelve más importante cuando ocurren contingencias imprevistas en las relaciones, que pudiesen alterar los términos de los acuerdos que sustentan las relaciones sociales. A partir de esta consideración, surge lógicamente la pregunta siguiente: ¿En qué medida los tratados internacionales pueden ser “contratos completos”, acuerdos que pueden prever y controlar todos los probables eventos que alterarían la relación acordada entre los países, o son, más

bien, “contratos incompletos”, que no pueden prever y controlar los probables eventos que afectarían las relaciones, por lo cual conllevan fuertes costos de transacción, que las partes firmantes de los tratados deben enfrentar y calcular? En conexión, existe otra gran pregunta: ¿Quién cierra o cómo se cierra la gran brecha que se abre en los procesos de gobierno y de gestión de un convenio internacional, que tiene como propósito lograr una mayor integración económica?

Por ejemplo, si se revisa rápidamente la experiencia de la integración de Europa, podemos ver que el Tratado de Roma de 1957 requirió producir una cantidad importante de información y exigió muchas negociaciones en diversos temas sensibles para los países interesados en firmar el tratado, además de afrontar otros costos asociados a la elaboración del tratado. Por consiguiente, al analizar el proceso de integración con sus diversos acuerdos es necesario identificar y precisar las diferencias que surgieron entre las instituciones involucradas en el mismo, puesto que es lógico y realista suponer que existen diferencias entre ellos, tal como lo muestran la Unión Europea (U. E.) y TLCAN, y estimar cuál pudo haber sido la relación entre los costos que enfrentaban y los beneficios que podrían esperar. Las diversas instituciones de los países que participaron en la elaboración del tratado tenían sus propios cálculos de beneficios y costos, principalmente en el ámbito económico, y con ciertas políticas públicas cruciales (laborales, fiscales, de transporte, educativas, etc.). El enfoque de costos de transacción constituye un método importante para analizar los problemas de la integración en el mundo globalizado, pues nos permite explicarnos el tamaño y el alcance de la integración regional a partir de identificar los costos que implicó para las partes tener que armonizar reglas, políticas, procedimientos de gestión y de control, a fin de asegurar la credibilidad y la confianza recíproca.

Lo anterior también lleva a preguntarme sobre el rol que desempeñan en los procesos de integración los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la U. E., el Banco Mundial (BM) o la Organizacional Mundial del Comercio (OMC), de manera particular o en grupo. Resulta interesante analizar que para las décadas de 1980 y 1990 existían ya en el mundo alrededor de 200 proyectos de integración económica.

En la década de 1980, la Comunidad Económica Europea se convierte en el modelo a seguir, entre otras razones por su alto grado de institucionalización. Sin embargo, cabe señalar que no cualquier acuerdo de integración es similar al de la Unión Europea, ya que la integración europea es un caso único de institucionalización, debido a que su historia es diferente, así como el tamaño y alcance de su integración. No puede perderse de vista que la armonización de reglas, prácticas y políticas va a ser posible y facilitada por el hecho de que el grupo de los países participantes en la integración sean similares, en términos económicos y de desarrollo social, de modo que exista reconocimiento mutuo, credibilidad y confianza. De hecho, la armonización es más fácil entre países de similar nivel de desarrollo, lo cual se evidencia en el diseño de políticas públicas comunes (aduanales, de transporte, laborales, educativas, ambientales, entre otras). En cambio, en los casos donde las diferencias son más evidentes en el nivel de desarrollo entre países, los costos de transacción resultan superiores y hasta enormes para los países menos desarrollados, sin contar los altos costos que implicaría la implementación de políticas ad hoc para favorecer la integración.

Hay que añadir que para alcanzar un mayor éxito en los procesos de integración es también clave la credibilidad y la confianza que el proceso suscita entre los ciudadanos de los países involucrados, pues en el caso de que éstos creen, supongan o tengan evidencia de que un determinado país tiene el dominio y el control sobre otros, puede ser letal para que el proceso avance y culmine, pues éste será cuestionado por sendos ciudadanos. En tal situación, los costos de transacción se vuelven desmesurados y desincentivan las subsecuentes iniciativas de integración. Lo anterior nos lleva a preguntarnos acerca del modo como se puede llegar a una buena negociación y a una buena gestión del proceso de integración económica cuando existen políticas diferentes entre los países, particularmente si la diferencia se debe a diversos niveles de desarrollo. Por ejemplo, en la década de 1990, en la U. E. la independencia de los bancos centrales de cada uno de los países fue una fuente de tensiones, lo cual obligó a pensar en la conveniencia de crear un banco central para unificar y controlar el sistema financiero de los países de la Unión, que era muy diverso entre sí. Estas últimas

consideraciones nos llevan a reflexionar sobre los conceptos de independencia, dependencia e interdependencia, temas que les ha tomado mucho tiempo abordar a los académicos y políticos de diversos países.

DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUPERFICIAL A LA INTEGRACIÓN PROFUNDA

Un año de importancia histórica es 1954. Mientras inicialmente se pensaba en una comunidad europea de defensa, sobre todo en una política de defensa común con un ejército conjunto, la propuesta jamás se materializó, ya que el parlamento francés votó en contra. Fue el fin de la comunidad de defensa y el inicio de un enfoque alternativo de integración de tipo económico, que progresaría después hacia temas políticos. El proceso de integración fue muy difícil de conducir y fue un proceso gradual en el cual se fueron acoplando diversas piezas. La decisión brillante de buscar otro tipo de integración fue de Jean Monnet, considerado uno de los padres de la Unión Europea. La integración económica no fue vista como una empresa a corto plazo ni como un proceso cuya realización fuera en modo automático, entre otras razones porque en principio no era una empresa que importara a las personas de las diversas naciones europeas.

En efecto, la integración monetaria, que representa una de las últimas etapas del desarrollo de la integración económica, no había sido fuente de unidad entre la población europea, pues de los 27 países miembros, en aquella etapa 17 eran miembros de la unión monetaria y 10 no, entre ellos Dinamarca y el Reino Unido que se han mantenido renuentes a formar parte de la unión monetaria. Hay entonces tres grupos de países que hablan de manera distinta de la unión política de Europa, a los que hay que añadir los nuevos miembros de Europa Oriental. Se supone que los nuevos países miembros deben convertirse en miembros de la unión monetaria en cuanto estén listos, de conformidad con los parámetros que cada uno se ha fijado.

Sin embargo, se puede afirmar que no hay buenos indicios acerca de lo que estos países quieren y podrán hacer. Por ejemplo, al ver el caso de Grecia, ceder un instrumento tan importante, como el de la política monetaria, sin que exista una correspondiente política fiscal, es

ocasión de problemas mayores en la conducción de la economía. Antes de crear un tipo de unión monetaria es necesario llevar a cabo la unión política, si se quiere evitar resultados opuestos y fragmentar el proceso de integración.

La integración económica es un proceso cada vez más acelerado en diversas regiones del mundo, pero tiene dimensiones y niveles diferentes de interacción entre los países. Para describir esta situación de las instituciones internacionales se habla de interacción profunda e interacción no profunda, o menos profunda. En términos del TLCAN, la interacción más profunda sería la que elimine las barreras a los intercambios en las fronteras, en una zona de libre comercio inclusive, la cual se visualiza como inmersa en una interacción no profunda. Las políticas domésticas también causan conmoción entre ambos países, no es una cuestión solamente de abrir la frontera, sino también de tomar en cuenta lo que está sucediendo dentro de cada país, con el propósito de lograr un efecto adecuado en las políticas públicas comunes.

El TLCAN fue concebido no sólo como un tratado de libre comercio sino como un acuerdo más amplio, que no debía restringirse a los temas comerciales, sino abarcar otros, como los ambientales, educativos, o migratorios inclusive. En realidad, cualquier proceso de integración es intrínsecamente más extenso, incluyente y profundo que un simple acuerdo comercial, pues su desarrollo lleva por naturaleza a internacionalizar políticas públicas, instituciones, decisiones, etcétera. Así mismo, tiene diferentes niveles de profundidad, que van más allá del libre comercio, e incluyen pasos ulteriores, como la unión aduanera y el mercado común, que a su vez implican otros pasos con actividades variadas en información, diálogo, negociaciones y acuerdos. Lo anterior nos invita a analizar la dinámica del regionalismo que, como en su momento lo ha señalado Balassa, es un proceso que abarca varias fases, TLC, unión aduanera y mercado común, que representa la integración total y exige una política económica común de los miembros socios y la homologación de diversas políticas relacionadas con las actividades económicas (como las políticas de infraestructura, educativas, ambientales, o de comunicaciones y transporte). Desde esta perspectiva, el TLCAN es un paso intermedio del proceso de integración, ya que no incluye aún una integración de la política fiscal y monetaria. También señala que existe

un conjunto de temas a los que se debe prestar atención cuidadosa, como el nuevo regionalismo y el modelo europeo, los procesos regionales en un contexto de regionalismo autónomo, la dinámica del regionalismo y el funcionamiento de los organismos internacionales. En estos años ha despertado especial interés el modelo de integración profunda de la Unión Europea, que se caracteriza por su fuerte nivel de institucionalización, a diferencia del TLCAN, cuya institucionalización es menor en varios asuntos. Sin embargo, hay que registrar que la construcción de una mayor infraestructura institucional conlleva también mayores costos de transacción. Estudiar los costos es importante, particularmente cuando las políticas comunitarias no toman en cuenta la opinión o los intereses de la mayor parte de la población, a la que tampoco importan mucho las múltiples negociaciones políticas de sus gobiernos, a diferencia de aquéllas como la monetaria, que afectan sus condiciones o expectativas de vida y que implican costos para los gobiernos y la sociedad, que deben ser sopesados. El caso más claro es el de Alemania, donde la mayoría de las decisiones políticas de integración se hicieron en contra del apoyo de la población alemana, aunque evidentemente sí recibieron el apoyo de las élites del poder político y económico.

De regreso a lo ocurrido en 1957, al inicio del tratado europeo el primer paso fue establecer una zona de libre comercio que sirvió como paso intermedio para llegar al objetivo de conformar la unión aduanal, lo que sucedió en 1980. Sin embargo, el tipo de infraestructura institucional que se construyó para sustentar los dos procesos fue excesiva. De acuerdo con las diversas experiencias de integración, se puede afirmar que cuando el proceso de integración alcanza la unión monetaria se está en condiciones de alcanzar también la unión política. Éste sería el caso de la integración europea. En su momento, Francia buscó influir las políticas monetarias, sin embargo el sistema funcionó para equilibrar las diversas economías europeas que participaban en el proceso de integración. Es interesante conocer que en la primera votación sobre la unión monetaria 17 miembros de la U. E. no participaron en ella, pues condicionaron la decisión a que sus ciudadanos la aprobaran. Entre estos países se encontraban los de Europa del Este, como la República Checa y Polonia.

Así mismo, entre otras perspectivas teóricas sobre los procesos de integración se encuentra la Escuela Funcionalista, para la cual la

integración económica es el primer paso hacia la integración política y con ello a la integración total, aunque considera que existe el riesgo de crear una integración económica de tipo negativo. Finalmente, se encuentra la perspectiva del neofuncionalismo, en la que se considera que el proceso de integración económica, para funcionar, tiene que ser necesariamente también de tipo político, institucional. La experiencia del TLCAN muestra que el proceso de integración es impulsado y condicionado por diferentes perspectivas que analizan los niveles de integración y que no sólo una perspectiva es la dominante.

LA COOPERACIÓN INTERESTADOS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y LA GOBERNANZA

En los procesos de integración, la cooperación interestados es importante para su avance. Son varios los casos en que las políticas nacionales proteccionistas ocasionan la disminución de las exportaciones de un país a otro, además de generar tensiones e impedir la integración, lo óptimo en estos casos es establecer canales y reglas de cooperación interestatal. Sin embargo, también existen problemas en los procesos de cooperación, cuando se presentan relaciones asimétricas con la dominación del país fuerte sobre otro de menor desarrollo, o cuando algún país utiliza a otros para impedir cambios en las políticas de integración.

Un tema relevante que ha llevado a que los países prioricen la integración económica por sobre la búsqueda de la hegemonía militar, como es el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), son los altos costos de transacción que históricamente han traído las guerras entre países, y que han llegado hasta el punto de amenazar la supervivencia del ser humano, debido al avance tecnológico de la industria militar.

Después de 1994, con el TLCAN, no ha habido otros grandes procesos de integración ni de institucionalización, además de quedar cuestionados, ya que, con excepción de la Unión Europea, existe poco avance en el proceso de institucionalización de otros esquemas de integración y, sin embargo, ha crecido la armonización internacional de muchos servicios, que representan 70 por ciento del producto interno

bruto (PIB) mundial. En los procesos de integración multilateral no se están empleando los mismos instrumentos, es decir, en un momento dado el acuerdo bilateral podría ser mucho más útil para armonizar y regular la relación entre países, por lo cual las políticas podrían tener sólo un carácter doméstico bilateral y no multilateral. Lo cierto es que cada política doméstica tiene una repercusión internacional y existe un grado de gobernabilidad de la misma.

Regresando al caso del TLCAN, este proceso de integración tiene un carácter limitado, superficial, toda vez que una integración profunda requiere del diseño de políticas ambientales, laborales, entre otras. Se puede decir que tiene una superestructura de nivel ligero, en tanto que la Unión Europea tiene una superestructura fuerte, aunque aún no llega al punto de un diseño conjunto de políticas fiscales y sociales.

Lo cierto es que cada nivel apropiado de integración debe contar con un nivel apropiado de gobierno, en tanto la infraestructura institucional debe ser compatible e idónea para cada tipo y nivel de integración. Al respecto, Aguilar menciona que poco se habla del gobierno en su modo de gobernanza, mientras en la actualidad lo que está sucediendo con el avance de la democracia y la globalización es justamente la disminución del rol del Estado nacional como tal, y el incremento de procesos de gobierno, o gobernanza, con una dimensión nacional e internacional, donde además intervienen varios Estados y organizaciones económicas y sociales internacionalmente vinculadas en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En relación con la estructura, el proceso y las funciones de la gobernanza, se habla de gobernanza transfronteriza, cuando para resolver problemas de interés público se requieren formas más estables de coordinación y cooperación bilateral de ambos lados de la frontera. Al respecto, vale la pena mencionar, como ya lo han hecho otros actores, que mientras la globalización ha producido una desterritorialización importante de la economía y otras relaciones sociales, las instituciones políticas y las políticas públicas siguen siendo territorializadas, con el resultado de que se genera una contradicción a resolver en la conducción de las sociedades que provoca la disminución de la eficacia directiva de los gobiernos, entre otras consecuencias.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos sobre cuál es el nivel de gobernanza que requiere cada forma y tipo de integración, así como tratar de identificar cuál estructura de gobernanza (institucional, cognoscitiva, o todas las anteriores) puede ser funcional para cuál tipo de problemas. Lo que es obvio es que debe existir un tipo de gobernanza adecuada al tipo específico de problemas a abordar y esto exige investigaciones y acuerdos. Es difícil arribar a soluciones óptimas, pero deberá buscarse el esquema de gobernanza que mejor minimice los costos de transacción y, por ende, favorezca la evolución de la integración entre países.

La gobernanza suele tener dos formas, en correspondencia con las necesidades y problemas, una en forma jerárquica y otra en forma asociada: gobernanza jerárquica y gobernanza por redes. En ambos casos existen instituciones, actores y decisiones. La conveniencia o la necesidad de decidirse por uno u otro tipo de gobernanza dependerá de la naturaleza del problema a resolver, del tipo de relación que exista entre los gobiernos y de éstos con los actores sociales, así como del tipo de relación que tiene lugar entre los diferentes actores sociales. La estructura de la gobernanza deberá ser de la misma manera idónea para el tratamiento de los asuntos transfronterizos locales o los asuntos multinivel, en el que intervienen varios órdenes de gobierno y varios gobiernos nacionales.

Como ya se argumentó, la integración económica desde 1950 transita de una integración superficial a una integración profunda. Nuevamente surge la pregunta de si cada nivel de integración económica tiene el nivel apropiado de estructura de gobierno, de gobernanza, o todos los anteriores. En el caso del TLCAN, se tienen aspectos incumplidos que deben ser resueltos, y son visibles los defectos en su estructura y proceso de gobernanza sobre varios asuntos importantes. En el caso de la U. E., el Tratado de Roma de 1951, sólo considera la existencia de instancias muy reducidas de gobierno y la Comisión Europea ha experimentado un crecimiento gradual, lo mismo que la Comisión Monetaria. Sin duda, el primer tramo de la integración económica fue muy gobernable, pero ahora que la integración es más profunda parece existir menos gobierno del que se requiere. Así mismo, el problema de la gobernanza se complejiza, cuando vemos que

hay nuevos miembros de Europa del Este incorporándose a la U. E., y que ello implica una variedad de problemas y una transferencia de recursos con costos de redistribución.

Las consideraciones anteriores nos llevan a preguntarnos ¿cuál es el nivel de gobierno adecuado para cada nivel de la internacionalización? Porque es evidente que una misma estructura gubernamental probablemente no sea aplicable a todas las situaciones o, por lo menos, no sea eficaz para todos los niveles de integración. Por ejemplo, el TLCAN es una superestructura internacional muy ligera, pues básicamente es un acuerdo sobre libre comercio, mientras que la Unión Europea se ubica en el otro extremo, con una gran superestructura, en el sentido de lo que es una súper nación, una asociación multiestatal, con instituciones supranacionales como la Comisión Europea, la Corte de Justicia Europea y ahora el Centro Europeo Bancario, que no existieron desde el inicio, pero que constituyen grupos de instituciones supranacionales muy importantes que determinan comportamientos centrales de los estados miembros.

Actualmente se cuestiona el esquema de Balassa: TLC, unión aduanera y mercado común; toda vez que no se tiene claridad sobre lo que significa la integración económica total y sobre las políticas que ésta incluiría o debiere incluir. Karl Polanyi ha formulado la idea de que el mercado es una realidad integrada socialmente, de modo que existen límites sociales. También existen límites constitucionales, relacionados con la soberanía nacional, que las personas de los diversos países aprecian y quieren mantener. Lo anterior nos lleva a preguntarnos sobre los límites de la legitimidad democrática y nos coloca en la necesidad de imaginar y considerar cuáles serían los costos de transacción si ocurriera la desintegración de los países. La experiencia de la U. E. ha mostrado que la unificación de países con diferentes niveles de desarrollo es realmente difícil y que la U. E. puede tomar decisiones de políticas en caso de que los gobiernos domésticos no las tomen. Esta posibilidad nos lleva a plantearnos la cuestión de la soberanía nacional, su entendimiento, sus límites y alcances.

CONCLUSIONES

La primera pregunta, casi obligada, es la que se refiere a los requisitos o condiciones necesarias para alcanzar una integración total. Las respuestas son varias se requiere ceder poder a las instituciones que adquieren forma durante el proceso de integración, instituciones que son de por sí poderosas, así como seleccionar las instituciones apropiadas. Se requiere también avanzar en la creación de un conjunto de políticas nacionales compartidas o armonizadas y crear redes transnacionales de asuntos públicos y políticas. Lo anterior lleva a otra pregunta: ¿cómo se construye una red transnacional?, y la respuesta lógica es afirmar la necesidad de que los miembros interesados en el proceso de integración desarrollen confianza y respeto mutuo.

Lo cierto es que la integración total requiere de una instancia de gobierno altamente legítima, con estándares de un buen desempeño público, sin excesiva centralización, en el entendido que la centralización podría ser necesaria en algunos casos, pero que puede terminar por ser muy costosa. Lo cierto es que una vez que la Unión se construye, nadie puede salir de ella o es muy costoso hacerlo. Tal es el caso de Grecia, la cual puede dejar la U. E., pero no salirse de la Unión Monetaria, lo cual le acarrearía grandes costos. Nuevamente la credibilidad y la confianza son el eje y fundamento de los procesos de integración económica y social.

En segundo lugar, se requiere que la integración económica comience desde los niveles más básicos o inferiores y ascienda progresivamente a niveles más elevados y termine eventualmente en la integración política. Se acepte o no este trayecto como verdadero, mi posición es reconocer que, para optimizar el proceso, es menester que exista una estructura gubernamental apropiada para el nivel de integración que se va construyendo. Un error de la integración europea fue tratar de vincular el proceso a la existencia de una pesada superestructura de instituciones, bajo el supuesto o el deseo de que esta situación institucional evolucionara hacia una forma de gobierno supranacional (que era la idea y la meta de los federalistas), algo que no ha sucedido. En consecuencia, uno de los problemas serios que se enfrenta ahora es la falta de políticas de desarrollo económico, que van más allá de las instituciones, ya que no hay un gobierno central que pueda sellar los procesos, y esto es verdaderamente

una de las fuentes de los problemas actuales. Para mí el reto intelectual e institucional consiste en reconocer que debe haber una correspondencia entre el nivel de integración y el tipo de infraestructura institucional que se haga cargo de ese nivel en particular y reconocer, por supuesto, que esa correspondencia debe ajustarse y actualizarse permanentemente.

Para terminar, se requiere reconocer la relación entre la integración económica y las interacciones políticas. El caso de la integración europea es una muestra. Hubo un momento, a principios de los años cincuenta, después del establecimiento del Tratado de Berlín, en el que se creyó que Europa se movía hacia una unión federal. La creencia descansaba en la consideración de un gran número de personas que, después de dos guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX, había que respaldar la forma inicial de Estado europeo y que el modo de respaldarlos era con la creación de un Estado federal europeo.

Mi conclusión es que se debe tratar de identificar y diseñar una estructura óptima de gobierno para cada nivel de integración económica que se vaya construyendo y que se debe tener cuidado en vincular apropiadamente el nivel de gobierno con la sustancia o la profundidad de la integración económica, evitar el desfase entre las instituciones políticas y la evolución de la integración económica. Lo que se necesita es una apropiada infraestructura institucional que permita a las organizaciones responsables tener la capacidad de dirigir con eficacia sus áreas de responsabilidad e influencia.



LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE
LAS UNIDADES SUBNACIONALES DEL MERCOSUR:
LA IMPORTANCIA DE UNA CONSTRUCCIÓN
REGIONAL DESDE ABAJO

José Luis Rhi Sausi / Nahuel Oddone

INTRODUCCIÓN

Las últimas dos décadas del siglo XX implicaron para América Latina profundos cambios en su estructura social, política, económica e institucional, en los que se identifican dos tipos de origen, endógeno y exógeno.

Durante la década de 1980, con el regreso de la democracia,¹ muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a explorar el camino de la integración como respuesta a la crisis social y económica que enfrentaban. Estos caminos comenzaron a transitarse de forma bilateral dando de baja la hipótesis de conflicto que había existido durante los años de la dictadura, pero pronto, los primeros pasos bilaterales se convirtieron en regionales a medida que se incorporaban los pequeños países de la subregión.

Será sobre el inicio de la década de 1990 que la integración tomará cuerpo regional con el Tratado de Asunción de 1991, que dará origen al Mercado Común del Sur (Mercosur). El Cono Sur de América necesitaba nuevas ideas, nuevos proyectos que pudieran reflejar la situación de cambio e imprimirle un mayor dinamismo a la región que había transitado por una década perdida a partir de la denominada crisis por la deuda de los años ochenta.

¹ La República Argentina es el primer país que regresa a la democracia en 1983, seguido por la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1985 y la República del Paraguay en 1989.

Los años transitados de integración regional no han sido fáciles; como todo proceso en el que la lógica de la construcción relacional ha estado presente, los tiempos políticos nacionales han marcado la evolución programática del proyecto. A lo largo de los años, y sobre todo a partir de la experiencia europea, la integración regional es un hecho político instrumentado jurídica y económicamente con relevantes consecuencias en la vida social de las personas.

Las fronteras son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado. Esta primera concepción permite diferenciar entre líneas y áreas de frontera. En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y/o locales). Esta primera división no ha exceptuado el conflicto entre competencias y el surgimiento de las denominadas lagunas competenciales.

Al alejarse de las tradicionales hipótesis de conflicto que gobernaron en los países latinoamericanos en ocasión de las dictaduras militares de la década de 1970, de la construcción de la frontera armada y la de defensa, es necesario considerar la reflexión presente en un contexto de integración regional, en el que la cooperación transfronteriza busca entender las áreas de frontera como zonas de desarrollo armónico y funcionales para la construcción de la paz.

La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo sustentable basadas en la cooperación contribuye a la cohesión social y territorial, posibilita la reducción de las tensiones entre países y consolida los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida.

Las diferentes relaciones que se puede encontrar en la frontera despertaron el interés de académicos europeos y latinoamericanos que han propuesto la construcción de diversas tipologías y matrices para las relaciones fronterizas.

Las relaciones de frontera pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de los límites, del peso de la política nacional e internacional, los acuerdos interestatales e interjurisdiccionales y las iniciativas regionales que apoyen, promuevan o limiten la cooperación y la integración fronteriza.

Cada escenario fronterizo es particular por naturaleza, como únicas son las fronteras que lo conforman. Sin demérito de ello, es posible identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el espacio o territorio. La cooperación transfronteriza ofrece a las regiones y a los municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y la intensificación de lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potenciar las redes de diversa índole” (Fernández Majón, 2005:70).

La cooperación transfronteriza estimula la construcción de bienes públicos regionales, producto de la necesidad de corrección de problemas que no han encontrado respuesta individual o que no ofrecen incentivos suficientes para que un país sólo asuma los costos. “La producción de bienes públicos regionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad transnacional y supranacional que ello conlleva, presenta una solución efectiva a estos problemas, al tiempo que promueve la integración de los países involucrados” (Bocalandro y Villa, 2009:4).

Durante los últimos años se han enfrentado a cambios profundos en el terreno del gobierno y las políticas públicas locales sobre la base de las modificaciones generadas en el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de gobernanza reticular favorecedora a la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal en beneficio de la activación del capital social local.

“La gobernanza consiste en gestionar redes” (Rhodes, 1997:52) y los gobiernos locales y regionales deben constituirse en los nodos de estas redes para fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas cuando se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación (y por tanto, de suma positiva) y se diseñan los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua.

Mediante la cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo territorial, potenciada a partir de la descentralización, se busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades

e instituciones, prevenir el crecimiento desordenado del territorio y del desarrollo urbano (ciudades gemelas vulnerables, contiguas empobrecidas, metropolización transfronteriza, etc.) en el momento que resalta la combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza horizontal² y vertical.³

LAS FRONTERAS DEL MERCOSUR

En el Mercosur no hay frontera, hay fronteras. Tal como sostiene Machado do Oliveira (2006) es el ambiente plural el que transformó a las fronteras en ambientes singulares con singularidades en relación con el territorio-nación y singularidades entre sí, pues cada frontera es única (Machado do Oliveira, 2006:302).

Esta distinción no es menor, pues al momento de trabajar en territorio, las singularidades están presentes y son parte de las interacciones cotidianas fronterizas. Ir al territorio implica derribar los mitos del “mundo sin fronteras” de John Agnew (2003) o de Kenichi Ohmae (1997-2005), de la “defronterización (*de-borderization, entgrenzung*)” de Ulrich Beck (1996) o del “sin fronteras (*sans frontièrisme*)” de Pierre Hassner (2002). Implica reconocer y sobre todo vivir la frontera.

La integración regional no pone fin a las fronteras ni a las interacciones en ellas, sólo las redimensiona, haciéndolas más visibles (por estimularlas o limitarlas), lo que da lugar a una lucha entre el reconocimiento de los factores idiosincrásicos y la necesidad de propender a las generalidades.

² La cooperación transfronteriza deberá incluir la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera. Implica la movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, según Coletti, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo.

³ Es necesaria la coordinación de la acción transfronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, regionales y locales, de lo contrario inevitablemente surgirán conflictos ligados a las competencias. El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo al sistema de gobierno de cada Estado: federal-unitario, nivel de descentralización, coparticipación, etcétera. Incluye los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional.

Las relaciones fronterizas en el Cono Sur existían antes del Mercosur: de amistad, de trabajo, deportivas, de parentesco, políticas o comerciales, etcétera. Sólo aportó una mayor cuota de visibilidad a las mismas y no necesariamente se trata de “visibilidad” institucional.

Por otro lado, se puede reconocer también que:

los procesos [...] como el Mercosur han impactado de manera compleja en las zonas fronterizas. Los Estados llegan con fuerzas renovadas a las fronteras a partir de la “integración”. Ejercen un control inédito sobre algunas poblaciones fronterizas, desconociendo o tratando de anular las historias y tradiciones locales. Pobladores de espacios fronterizos, con libre intercambio de productos durante décadas, ven aparecer refuerzos en los puestos aduaneros o de gendarmería. Perciben nuevos controles migratorios. Así, en muchas de las fronteras del Cono Sur el abandono de las hipótesis de conflicto bélico fue seguido de una desmilitarización, a la vez que de nuevos controles al movimiento de mercaderías, personas y símbolos (Grimson, 2001:99).

Por todo ello, Fronteras Abiertas se ha propuesto acercarse y estudiar las realidades fronterizas del Mercosur, contribuir a los estudios en materia y favorecer la creación de consensos entre las unidades subnacionales para sostener proyectos de desarrollo y procesos de intercambio (norte-sur y sur-sur) para el desarrollo territorial transfronterizo.

FRONTERAS Y MERCOSUR, SEGÚN ESTRUCTURA INSTITUCIONAL VIGENTE

A 22 años de su creación, hasta los últimos años ha sido poca la importancia concedida a la integración y cooperación transfronteriza en el Mercosur. La institucionalidad específica dedicada a la materia la encontramos a partir del año 2002 con la conformación del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF).

Parte de la estructura institucional del Mercosur en donde la temática fronteriza es percibida como argumento principal o secundario, se encuentra sintetizada en el cuadro que presenta la estructura institucional según consta en el propio organigrama del Mercosur.

De la estructura reseñada, en este capítulo se abordará el GAHIF, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias

y Departamentos del Mercosur (FCCR) y el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF).

CUADRO 1. El componente fronterizo en la estructura institucional del Mercosur

<i>Consejo Mercado Común (CMC)</i>	
Grupo ad hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec., CMC, núm 21/05	
Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR). XXXV, CMC. Acta 01/08, punto 17.11	
<i>Grupo Mercado Común (GMC)</i>	
Subgrupo de trabajo núm. 6, Medio Ambiente (SGT núm. 6). Res. GMC, núm. 20/95. Dec. CMC, núm 59/00.	
Grupo ad hoc Manejo Adecuado de Caza de Especies Migratorias y Comunes en Áreas transfronterizas (GAGCAT). XXXVIII, SGT, núm. 6	
Grupo ad hoc de Expertos "Fondos para la Convergencia Estructural del Mercosur" (GAHE-FOCEM). Dec. CMC, núm. 24/05. REG. Art. 25. Coordinado por la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), creada por la Dec. CMC, núm 11/03	
Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR). Dec. CMC, núm. 41/04. Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF). VII FCCR-CN, Acta 01/08	
Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII). Res. GMC, núm. 89/00, Dec. CMC, núm 59/00	
Grupo ad hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Dec. CMC, núm. 05/02	
<i>Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)</i>	
Comité Técnico núm. 2 Asuntos Aduaneros (CT núm. 2). Dir. CCM, núm. 01/95, Dec. CMC, núm. 59/00.	
Subcomité Técnico de Controles y Operativa de Frontera (SCTOOF)	
<i>Secretaría del Mercosur (SM)</i>	
Dirección de la SM.	
Unidad Técnica FOCEM. Dec. CMC, núm. 24/05, Rgl. Art. 19	

FUENTE: Elaboración propia de los autores.

Grupo ad hoc sobre integración fronteriza

El GAHIF fue creado por medio de la Dec. CMC, núm. 05/02 con el objetivo de dar "fluidez y armonía al relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Parte del Mercosur en sus más variadas dimensiones, constituye uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración".

La constitución de este grupo fue el resultado de la negociación frustrada que Brasil impulsó para asegurar la libre circulación de personas en regiones transfronterizas. En principio, el documento negociado buscaba que el GAHIF elaborase un Estatuto de las Fronteras del Mercosur. A lo largo de la participación del proyecto Fronteras Abiertas

en foros y seminarios del Mercosur, este planteamiento se ha convertido en casi una constante de los actores locales fronterizos quienes reclaman el reconocimiento de un estatus especial.

Brasil propuso también en el 2002 la extensión de la calidad de natural fronterizo que aplicaba a Uruguay sobre la base del Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos (agosto de 2002) a otras regiones del Mercosur, pero los negociadores, sobre todo paraguayos, prefirieron optar por canales bilaterales. Hoy día, el mencionado acuerdo y su aplicación sostenida podrían bien constituirse en la base para la renegociación de un documento regional (Navarrete *et al.*, 2006:119-152).

A 11 años de su creación, el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente *top-down*. Entre los temas abordados se destacan la asistencia médica hospitalaria (Mercosur/IV GAHIF/DT núm. 1/03), los regímenes aduaneros especiales de importación (Dec. CMC núm. 69/00; Dec. CMC núm. 34/03, Dec. CMC, núm. 02/06) y las denominadas comunidades fronterizas vinculadas (Mercosur/IX GAHIF/DI núm. 01/05).

Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur

El Consejo Mercado Común (CMC), máxima instancia del Mercosur, resolvió en la Cumbre de Belo Horizonte de diciembre de 2004, crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, que sustituye a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) y presenta la posibilidad de estar integrado inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales y regionales designados por los Estados Partes. La resolución establece que el nuevo Foro consultivo se encontrará formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

Según el documento aprobado en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004, el nuevo organismo tendrá como finalidad “estimular

el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estatal, provincial y departamental de los Estados Parte del Mercosur” y podrá “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios, estados federados, provincias y departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”.

La Decisión 41/04 del CMC sobre Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, establece que el propio foro consultivo “elevará propuesta de reglamento interno a consideración del Grupo Mercado Común”.

La Decisión 41/04 es muy breve y consta de seis artículos. El Artículo 1 establece que el objetivo del Foro es “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estatal, provincial y departamental en los Estados Partes del Mercosur”. El Artículo 4 establece sus potestades: “podrá proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios, estados federados, provincias y departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”.

La *Carta de Río* constituye la primera declaración del FCCR, con fecha 18 de enero de 2007, realizada en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur de Río de Janeiro. En la *Carta de Río* se destaca que: “El foro consultivo, como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significa un espacio concreto de participación de estos actores, capaces de dar respuestas a los desafíos de la integración y del desarrollo a escala regional y local”.

El 27 de septiembre de 2007 fue aprobado por Resolución 26/07 del GMC el reglamento interno del FCCR. En el Artículo 1 se destaca que el FCCR “es el órgano de representación de los gobiernos locales de los Estados Parte del Mercosur” y en el Artículo 3, que “estará conformado por un comité de los municipios y un comité de los estados federados, provincias y departamentos”.

El FCCR a partir de sus comités debe propiciar la realización de una visión compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración, esta visión debe caracterizarse por favorecer un desarrollo

equilibrado con sostenibilidad ambiental y cohesión social para contemplar las particularidades de las áreas fronterizas.

Los problemas para la operativización del FCCR no se han cerrado con el período de 2004-2007 pues las Secciones Nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo en cada país, lo que genera una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. En Argentina y Paraguay, la Sección Nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, en Brasil por la Presidencia de la República y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. Este último caso es el único en el que la Sección Nacional recae sobre el Intendente (elegido por elecciones directas) que preside el Congreso Nacional de Intendentes.

Es en el seno del FCCR que se ha conformado el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza; este grupo que se creó junto con el de Integración Productiva, presenta la particularidad de estar compuesto simultáneamente por municipios y provincias que comparten la construcción de una agenda fronteriza.

Grupo de trabajo de integración fronteriza

En la IV Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR desarrollada en Montevideo en agosto de 2007 se conformó un equipo ad hoc impulsor de la constitución de un grupo de trabajo y de la construcción de una agenda sobre integración fronteriza.

El equipo estuvo integrado por la Coordinación pro Tempore, la coordinación de los respectivos Comités de Municipios y de Provincia, Departamento o Estado Federado y un representante por Municipio o Provincia, Departamento o Estado Federado de frontera y por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades (Acta FCCR/CN núm. 04/07).

En la VI Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR desarrollada en Buenos Aires en marzo de 2008 se designaron algunos de los funcionarios nacionales que participarían del GTIF, se fijó fecha para la organización de un primer seminario en la provincia argentina de Formosa y se estimó conveniente una reunión entre GAHIF y GTIF.

En el marco del GTIF se realizó el proyecto Integración Fronteriza en el Mercosur (IFM) que resultó beneficiado con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

El proyecto IFM busca definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas de integración transfronteriza; toda vez que diagnostica e identifica situaciones problemáticas en los territorios de frontera, oficiando como insumo para las diferentes instancias institucionales del Mercosur, y para el FCCR especialmente. Los objetivos específicos son, por un lado, la sistematización de los diagnósticos e investigaciones de las problemáticas de integración fronteriza y, por otro, la consulta a los actores locales para la elaboración de propuestas en materia fronteriza dando prioridad a la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de asimetrías regionales.

En el marco del FCCR, resulta también interesante favorecer la articulación del GTIF con el Grupo de Trabajo de Integración Productiva (GTIP) para desarrollar estudios de complementariedades productivas, alianzas estratégicas para acceso a mercados, fomento de la infraestructura conjunta, formación de recursos humanos, asistencia técnica a estructuras intermedias de servicios empresariales, creación de nuevos instrumentos financieros, fortalecimiento de los procesos de descentralización, entre otras cuestiones.

En una primera fase, GTIF-GTIP podrían proyectar diferentes acciones con apoyo del proyecto Fronteras Abiertas con miras a favorecer una programación y animación territorial transfronteriza; una gestión ambiental conjunta para zonas productivas de frontera en la que podría contribuir la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Red de Mercociudades; un desarrollo económico transfronterizo con apoyo de la Unidad Temática del Desarrollo Local y estimular la coordinación institucional de políticas, instrumentos y metodologías comunes, sumando en esta estrategia la Secretaría Técnica Permanente de la Red de Mercociudades (STPM).

BREVES APROXIMACIONES A LAS POLÍTICAS FRONTERIZAS
DE DOS PAÍSES DEL MERCOSUR: LOS CASOS DE BRASIL Y PARAGUAY

República Federativa de Brasil

Brasil es el país más grande de Sudamérica con una superficie estimada de 8.5 millones de kilómetros cuadrados. Esta particularidad implica que tenga límites con casi todos los países sudamericanos a excepción de Chile y Ecuador.

La consideración fronteriza ha estado presente en Brasil desde su propia Constitución Nacional cuando en el inciso III del Artículo 3 sostiene que constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil: “erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales”. Esta afirmación se ha interpretado como la base material para sustentar diferentes políticas de desarrollo territorial, local y regional, con inclusión de las fronteras del Brasil.

Así mismo, en el Artículo 20, se nombra *faixa de fronteira*, al sostenerse los bienes de la República. Son bienes de la Unión:

Los que actualmente le pertenecen y los que pudieran serle atribuidos; las tierras desocupadas indispensables para la defensa de las fronteras [...] los lagos, los ríos y cualquier corriente de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él, así como los terrenos marginales y las playas fluviales [...] las islas fluviales y lacustres en las zonas limítrofes con otros países. En el inciso II del mencionado artículo se explicita que: “La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional y su ocupación y utilización será regulada en ley.

Este artículo de la faja de frontera es fundamentado originariamente por razones de defensa nacional puesto que en el artículo 91 al hablar de las competencias del Consejo de Defensa Nacional se hace expresa mención a “proponer los criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional y opinar sobre el uso efectivo, especialmente en la franja de la frontera y en

las relacionadas con la preservación y la explotación de los recursos naturales de cualquier tipo”.

Esta concepción securitaria de la franja fronteriza ha mutado en los últimos años con base en el desarrollo equitativo y sustentable como construcción de zonas pacíficas.

El concepto brasileño de *faixa de fronteira* abarca 150 km de ancho, 15.719 km de frontera, 11 estados federados y 588 municipios sobre un total de 5.564 y abarca 27 por ciento del territorio nacional con casi 10 millones de habitantes.

En este contexto, el Ministerio de Integración Nacional de Brasil ha propendido a una nueva interpretación del concepto de *faixa de fronteira*. La misión del Ministerio consiste en “promover el desarrollo sostenible y la integración de las regiones menos dinámicas, estimulando la diversa base social, económica, ambiental y cultural del país y la equidad de oportunidades con vistas a la reducción de las desigualdades regionales”.

Al instituirse la Política Nacional de Desarrollo Regional⁴ se persigue: “reducir las desigualdades en el nivel de vida de las regiones brasileras, promover la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo y orientar los programas y acciones federales en el Territorio Nacional, atendiendo a lo dispuesto en el inciso III del artículo 3° de la Constitución Brasileña”. Ante estos mandatos expuestos se puso en marcha el Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera (PDFF) de la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional de Brasil.

La aplicación del PDFF implicó una nueva interpretación de la frontera basada: “en un concepto de aproximación, unión y apertura de un espacio integrado sobre el cual se deben orientar las estrategias del desarrollo a través de acciones conjuntas con países vecinos”.

En el contexto de la PDFF se definieron una serie de territorios prioritarios para la actuación conjunta, articulados a partir de tres arcos de regionalización: el arco norte, central y sur. A su vez, al interno de estos tres grandes arcos regionales se definieron una serie de subregiones.⁵

⁴ Por medio del Decreto núm. 6.047 del 22 de febrero de 2007.

⁵ El arco norte está compuesto por las subregiones de Oiapoque-Tumucumaque, Campos de Rio Branco, Parima-Alto Rio Negro, Alto Solimões, Alto Juruá y Vale do Acre-Purus; el arco central está integrado por las subregiones de Madeira-mamoré, Fronteira de

Los objetivos estratégicos definidos a partir del PDDF son la inserción social y económica de las poblaciones locales, la convergencia de políticas públicas sectoriales en la franja fronteriza al considerar la diversidad socioeconómica y cultural, las inversiones en cadenas productivas prioritarias para el desarrollo sostenible de regiones menos dinámicas y la mejora de la gobernanza con el estímulo explícito a la participación de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo en la frontera.

Las líneas de acción identificadas para desarrollar los objetivos estratégicos son el desarrollo integrado de Ciudades Gemelas,⁶ la dinamización de Encadenamientos Productivos Transfronterizos (vocaciones productivas, condiciones geográficas y ambientales, etc.),⁷ el fortalecimiento de la sociedad civil y de los actores subnacionales y la evaluación del marco legal brasileño y sudamericano referente a la frontera.

En el marco de las actividades de apoyo hasta ahora desarrolladas o en ejecución se destacan las tareas realizadas en conjunto con el Grupo de

Guaporé, Chapada dos Parecis, Alto Paraguai, Pantanal, Badoquena, Dourados, Cone Sul-Mato-Grossense y, el arco sur está formado por las subregiones de Portal do Paraná, Vales Coloniais Sulinos y Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

⁶ En cuanto al desarrollo integrado de ciudades gemelas, Rhi-Sausi (2009), Machado de Oliveira y Marques Silva (2008).

⁷ Las acciones en materia de encadenamiento productivos transfronterizos se desarrollan con el apoyo y sostenimiento del Servicio Brasileño de apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) Nacional y de los diferentes Sebrae regionales. Fronteras Abiertas ha colaborado con la estructura Sebrae en la identificación de vocaciones y complementariedades transfronterizas. A modo de ejemplo puede citarse el Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas en las Fronteras de Brasil y el Mercosur, llevado adelante por Sebrae Paraná, que busca generar y ampliar la integración productiva y de cooperación interinstitucional entre organizaciones de apoyo y pequeñas y medianas empresas de Brasil y del Mercosur y actuar en la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías y en el apoyo al desarrollo de proyectos que estimulen la cooperación y la realización de negocios en las regiones de frontera de Brasil y con los países del Mercosur. Entre las líneas de acción del proyecto, definidas con apoyo de Fronteras Abiertas, se destacan el desarrollo de redes de relaciones interinstitucionales transfronterizas; la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías para la actuación transfronteriza. Disponer y transferir los productos y las metodologías Sebrae; la capacitación de técnicos, emprendedores, empresarios, multiplicadores y gestores públicos y privados para la actuación en ambientes de frontera y transfronterizos, y el apoyo y/o desarrollo de proyectos de cooperación empresariales transfronterizos centrados en las pequeñas y medianas empresas. Sebrae ha desarrollado e implantado el CDT/IT en la ciudad de Foz de Iguaçu, en el espacio físico del Parque Tecnológico de ITAIPU (margen izquierda brasilera) dentro del área geográfica delimitada de la Usina de ITAIPU BINACIONAL (Oddone, 2009:19).

Trabajo Binacional Brasil-Perú sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo; el Grupo de Trabajo de Desarrollo Fronterizo Brasil-Venezuela; el Foro de Intendentes de los Municipios Linderos al Lago de Itaipú (Brasil, Paraguay y Argentina);⁸ el Programa Profronreira entre Brasil y Argentina; el Programa Operacional Amazonía 2007-2013 entre Brasil, Guyana Francesa y Suriname; la Comisión Mixta Brasileiro Uruguayaya para el Desarrollo de la Bahía Laguna Merín (CLM) en pro del fortalecimiento de la CLM.⁹

El seguimiento de estas tareas ha contribuido a fortalecer el diálogo entre el programa PDFF de la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional y el Proyecto Fronteras Abiertas.

República del Paraguay

Paraguay, junto con Bolivia, constituye uno de los dos países mediterráneos de Sudamérica, es decir, no cuenta con una salida directa al mar. Todas sus fronteras limitan al sur, sureste y suroeste con Argentina, al este con Brasil y al noroeste con Bolivia. Por esta situación geográfica el país suele ser conocido como el “corazón de América”.¹⁰

Se podría decir que las actuales fronteras de Paraguay son producto de dos guerras. La primera, la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870)

⁸ El Foro de Intendentes ha solicitado la asistencia del Proyecto Fronteras Abiertas.

⁹ La CLM ha manifestado el interés de relacionarse con el Proyecto Fronteras Abiertas.

¹⁰ Se podría también pensar que es el corazón de América por ser hoy el principal “reducido” guaraní de la región. No se debe olvidar que en la América precolonial, el idioma guaraní se empleó por los diferentes pueblos que vivían al este de la cordillera de los Andes y desde el norte de Sudamérica y el mar Caribe hasta la cuenca del Río de la Plata. El guaraní es una lengua de origen tupí-guaraní todavía hablada en el subcontinente por aproximadamente cinco millones de personas. Esta lengua es considerada idioma oficial de Paraguay y de la provincia argentina de Corrientes junto con el español, siendo también muy hablada en las provincias argentinas de Misiones, Chaco y Formosa, en Mato Grosso do Sul de Brasil y en el denominado Chaco boliviano. Es necesario también mencionar que un grupo de diputados paraguayos a propuesto el reconocimiento del guaraní como idioma oficial del Mercosur, así como un grupo de diputados argentinos apoya la propuesta. Se han presentado en ambos parlamentos nacionales los respectivos proyectos de reconocimiento del guaraní como idioma oficial del Mercosur. Se espera que la propuesta sea prontamente tratada por los parlamentarios del Mercosur. El argumento principal del debate actual versa principalmente sobre si es necesario reconocer el guaraní como idioma de trabajo por los costos que tal acción conllevaría, en general hay consenso sobre considerar el guaraní como idioma oficial del Mercosur pero las dudas recaen sobre reconocerlo como lengua de trabajo.

en la que se enfrentaron Argentina, Brasil y Uruguay contra el Paraguay en la “guerra más cruel de Sudamérica del siglo XIX”; y la segunda, la Guerra del Chaco (1932-1935) en la que se enfrentaron Bolivia y Paraguay en la “guerra más cruel de Sudamérica del siglo XX”.

En Paraguay, el gobierno del presidente Lugo ha creado el Comité Interinstitucional de Población (CIP), bajo la coordinación del Ministerio del Interior y sobre el cual recaen las políticas de Población y Frontera.

El objetivo general del CIP es “llevar a cabo un programa para el efectivo ordenamiento y desarrollo territorial del país y sus zonas de frontera con base en el fortalecimiento de los gobiernos locales”. Esta propuesta de ordenamiento territorial incluye un programa de Fortalecimiento de Ciudades Fronterizas con particular relevancia a las ciudades gemelas.

El CIP persigue las siguientes metas: la presencia del Estado en ciudades de frontera (particularmente en ciudades gemelas y nuevos municipios creados; caso de Carmelo Peralta),¹¹ el acceso vial y a medios de comunicación, el fortalecimiento de centros de salud, la capacitación de mano de obra joven, la cobertura de registro civil e identificaciones y la instalación de puestos de la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección Nacional de Aduanas.

A primera vista, se trata de un proyecto diseñado desde una lógica rígida de Estado-nación, pero en realidad se ha tratado de complementar con una suerte de “enfoque regional” a partir de la instalación del Grupo de Trabajo Especializado (GTE) de Población y Desarrollo del Mercosur¹² y a partir del inicio de un canal de diálogo con el equipo de Fronteras Abiertas.¹³

¹¹ Carmelo Peralta fue visitado por Fronteras Abiertas el 24 de agosto de 2009 en el marco de la programación desarrollada por CeSPI-IILA sobre Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del Mercosur. Se trata del municipio “más joven” de Paraguay creado por la Ley núm. 3471/2008 que crea municipio de Carmelo Peralta en el XVII Departamento Alto Paraguay y una Municipalidad con asiento en el pueblo de Carmelo Peralta.

¹² Propuesto durante la última presidencia pro tempore de Paraguay en el Mercosur.

¹³ Al respecto véase la presentación realizada por el viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de Paraguay, Elvio Segovia Chamarro, en ocasión del día Mundial de la Población, Asunción, 11 de julio de 2009.

Por su parte, el GTE de Población y Desarrollo, tal como consta en su presentación, trabajará e implementará en torno a dos ejes básicos, de los cuales el primer eje se denomina “áreas de frontera y transfronterizas”, buscando estudios conjuntos sobre volumen, estructura y dinámica de la población en fronteras compartidas y circulación de hallazgos a organismos competentes de los países del Mercosur; medidas de ordenamiento territorial y desarrollo humano en áreas de frontera, en particular en “ciudades gemelas”, promoviendo una integración urbana, económica, social y cultural respetuosa de la identidad de cada comunidad; mejorar el conocimiento de las relaciones entre población y medio ambiente fronterizo promoviendo medidas de protección a los recursos compartidos en frontera; estudiar y promover la integración y el intercambio de servicios básicos y los sistemas de transporte transfronterizo, activar la formación de redes de gobiernos y grupos parlamentarios subnacionales; movilizar recursos de los organismos y banca internacional de cooperación para el financiamiento de políticas de población fronteriza e integradoras del Mercosur.

FRONTERAS ABIERTAS EN MERCOSUR

Fronteras Abiertas, titulado por el Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI) y el Istituto Italo-Latinoamericano (IILA), sostiene proyectos de desarrollo y procesos de intercambio (norte-sur y sur-sur) para el desarrollo territorial de áreas de frontera en América Latina, usando metodologías relacionadas con la cooperación descentralizada. El objetivo general del proyecto es constituir una Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Regional.

Se busca fortalecer la cooperación transfronteriza a través de asistencia técnica para que los actores latinoamericanos subestatales formulen proyectos de desarrollo transfronterizos.

Experiencias como Fronteras Abiertas; la Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional financiada por la Dirección General de Políticas Regionales de la Comisión Europea y ejecutada por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE); o el Programa URB-AL III de la Unión Europea, destinado a desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas

concretos de desarrollo urbano, han podido identificar, acompañar y sostener procesos territoriales fronterizos.

Un enfoque original de Fronteras Abiertas es la idea de proponerse como una plataforma proyectual, es decir, como una instancia de colaboración con los actores locales para la formulación, articulación y ejecución de proyectos de cooperación internacional. Esta tarea tiene como punto de partida la construcción de un sistema relacional que vincule a las autoridades locales y regionales fronterizos por medio de la cooperación sur-sur (CSS) y de éstos con otros actores de la contribución internacional. Esta red internacional de actores locales y regionales basada en intereses comunes y complementariedades (agenda positiva) se propone como el interlocutor de la cooperación internacional para la definición y ejecución de proyectos de desarrollo en las áreas fronterizas. En esta lógica, la financiación que la cooperación italiana concede a Fronteras Abiertas no está destinada a realizar un proyecto operativo, sino que se convierte en un fondo semilla que permite a los actores locales, con sus aliados internacionales, formular proyectos de desarrollo y acceder a las fuentes de financiamiento internacional.

Al principio, Fronteras Abiertas había definido como área de trabajo la triple frontera constituida por Argentina, Brasil y Paraguay, pero tras numerosos viajes por las zonas fronterizas del Mercosur y ante las demandas surgidas en el territorio se discutió la posibilidad de ampliar la propuesta programática a todos los miembros originarios del Mercosur, lo que implica así la integración de Uruguay a la propuesta metodológica. Hoy en día se trabaja en los cuatro países miembros originarios del Mercosur.

En el marco de Fronteras Abiertas se llevan a cabo actividades de información a partir del sitio web (www.fronterasabiertas.org) y la documentación que se va elaborando bajo la forma de publicaciones de cuadernos de trabajo y notas de reflexión, también se desarrollan diferentes actividades de formación a partir del dictado de cursos en línea, la realización de seminarios y eventos para saber posibilidades de realizar pasantías o estancias académicas en instituciones que se dedican a la cooperación transfronteriza y descentralizada. Ha sido importante este último punto para las autoridades locales y operadores territoriales latinoamericanos,

pues han participado de actividades de trabajo y ejecución de cooperación descentralizada y transfronteriza en Italia o Europa.

En cuanto a la asistencia técnica que realiza Fronteras Abiertas, se centra en la elaboración de proyectos financiables por la cooperación multilateral en materia de planeamiento territorial, desarrollo económico local, reducción de la pobreza e inclusión social, fortalecimiento institucional, gestión ambiental y turismo sustentable, entre otras. La consultoría especializada es realizada con apoyo de las regiones italianas que participan del proyecto y de un grupo de expertos latinoamericanos.

FORO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAY

El Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay Cooperación Sur-Sur para la Integración se realizó en Ciudad del Este, Paraguay, los días 29 y 30 de abril de 2009. Los promotores del proyecto Fronteras Abiertas, CESPI e IILA, realizaron esta actividad conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, la Gobernación del Departamento de Alto Paraná y el municipio de ciudad del Este. Dicha actividad fue convocada con los siguientes objetivos: promover un diálogo sistemático entre los principales actores de las áreas fronterizas como las instituciones públicas, asociaciones empresariales, parlamentarios de frontera, universidades y centros de investigación, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), etcétera; discutir las principales problemáticas y propuestas de solución para las áreas fronterizas comprendidas; dar a conocer los proyectos transfronterizos existentes con sus prioridades temáticas, actores e instrumentos utilizados según la recopilación realizada por el equipo de Fronteras Abiertas y recoger indicaciones para la cooperación internacional.

El foro contó con la asistencia de más de 250 personas, con representantes de los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Italia, Paraguay y Uruguay, con la presencia de gobernadores y funcionarios de los gobiernos intermedios y locales de las áreas fronterizas, con una nutrida delegación de parlamentarios de frontera, con una serie de representantes de organizaciones multilaterales de mayor importancia en términos de financiamiento de proyectos en América Latina, con una

delegación de asociaciones empresariales y con una delegación de las universidades de frontera más importantes del Mercosur.

En el foro fue presentada una recopilación realizada en el marco de Fronteras Abiertas, de proyectos de cooperación transfronteriza identificados para el área. Fue altamente valorada por los presentes que desconocían la cantidad y envergadura de los proyectos diseñados o en ejecución en materia transfronteriza.

Los cincuenta proyectos recopilados fueron agrupados en las siguientes categorías: cultura, investigación y educación, medioambientales, productivos e infraestructurales, sociales y sociosanitarios, turísticos y de políticas públicas y fortalecimiento institucional.

El foro estuvo organizado a partir de siete mesas de trabajo y de sesiones plenarias. Se abordaron las siguientes temáticas: turismo transfronterizo cadenas productivas transfronterizas, Pymes e innovación tecnológica, comercio transfronterizo, trata de personas,¹⁴ los asuntos fronterizos en el debate parlamentario, políticas de salud y cohesión social en áreas fronterizas y cooperación universitaria.

Como resultado de las mesas de trabajo, se debe destacar el diálogo fructífero iniciado entre las diferentes unidades subnacionales y los organismos multilaterales¹⁵ y entre los diferentes sectores de la sociedad civil comprometidos con la generación de dinámicas positivas para las fronteras.

Importantes han sido los esfuerzos por crear una Red de Institutos y Estudios Fronterizos que se encuentra actualmente definiendo sus protocolos de investigación. De esta red participan

¹⁴ Este tema fue expresamente solicitado por la delegación paraguaya. El término “trata de personas” constituye una nueva denominación para un viejo problema; problema que ha tomado relevancia a partir de la tipificación del delito de la trata en los convenios internacionales y en las legislaciones nacionales. La trata de personas es considerada el tercer crimen internacional organizado y aún se siguen enfrentando grandes desafíos para combatirla. Paraguay es país de origen como de tránsito de la trata de personas, al que se suma la también problemática de la trata interna. La porosidad “negativa” de las fronteras sin la creación de sistemas eficientes de prevención y control, hacen de esta temática un elemento esencial en la vinculación de la cooperación transfronteriza con los derechos humanos.

¹⁵ Fronteras Abiertas se ha comprometido a estimular y sistematizar el diálogo entre las unidades subnacionales y los organismos financieros internacionales al apoyar y fortalecer la capacidad proyectual de las primeras.

una serie de universidades e institutos públicos y privados de los diferentes países que en su primera etapa se encuentra coordinada por el Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteriço (CADEF) de la Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, en Brasil.

En el I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay se favoreció la constitución de un Grupo Parlamentario de Fronteras. Este grupo persigue

reafirmar los lazos de amistad entre los pueblos a través de una nueva concepción de las fronteras y la voluntad de cooperación transfronteriza entre las naciones; fortalecer las relaciones parlamentarias plurilaterales y de concertación a través del diálogo político; abordar de manera conjunta las temáticas de frontera de interés recíproco y facilitar la articulación de políticas públicas transfronterizas y la construcción de una agenda consensuada que contribuya al logro de las aspiraciones parlamentarias comunes.

Así mismo, las autoridades reunidas firmaron la Declaración de Ciudad del Este con fecha del 30 de abril de 2009, cuyos considerandos más relevantes fueron: *a)* la creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo basadas en la cooperación contribuyen a la cohesión social y territorial, posibilitan la reducción de las tensiones entre países y consolidan los procesos de integración; *b)* los gobiernos intermedios y locales sudamericanos son actores claves para la gobernabilidad de áreas fronterizas; *c)* las fronteras deben convertirse en motores de desarrollo e integración saldando así una deuda histórica de marginación y conflicto; *d)* la salvaguardia de bienes públicos regionales, la sostenibilidad del desarrollo económico territorial y las políticas sociales compartidas constituyen componentes esenciales de una estrategia de desarrollo fronterizo con participación y equidad; *d)* el enfoque metodológico propuesto por Fronteras Abiertas basado en la generación y articulación de partenariados territoriales forma una contribución para acercar la experiencia de integración europea; *f)* la cooperación transfronteriza debe ser tema prioritario de las políticas de desarrollo de los gobiernos y las políticas de cooperación de la comunidad internacional.

Los resultados del I Foro de Cooperación Transfronteriza se podrían sintetizar en el mayor conocimiento entre las partes que favorece

la cooperación descentralizada “norte-sur” y “sur-sur”, la presentación de proyectos transfronterizos con posibilidades de financiamiento internacional, la constitución de un Grupo de Parlamentarios de Frontera, la constitución de una Asociación de Estudios de Frontera que se encuentra desarrollando sus protocolos de investigación y la necesidad de favorecer hermanamientos entre pequeñas ciudades de frontera del Mercosur.

Una de las hipótesis más interesantes surgidas como *follow up* del foro fue verificar el interés y las condiciones para promover los hermanamientos entre pequeñas ciudades fronterizas del Mercosur. Esto es, considerar como una posible línea de actividades de Fronteras Abiertas las metodologías y los instrumentos del enfoque ciudades gemelas. En función de las condiciones de contexto de las pequeñas ciudades de frontera del Mercosur y al considerar las numerosas experiencias internacionales exitosas, se acordó verificar en primer lugar la temática de cooperación cultural. De esta forma, Fronteras Abiertas diseñó un programa de cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del Mercosur cuyo objetivo fue identificar y formular proyectos de cooperación cultural transfronteriza entre ciudades pequeñas contiguas del Mercosur para fortalecer la integración regional.

La creación de una ciudadanía cultural transfronteriza es entendida como el derecho y el acceso a los bienes y servicios culturales tanto materiales como simbólicos. Es una relación individual¹⁶ y comunitaria que busca fortalecer las capacidades de creación, participación y expresión ciudadana, así como de inclusión en los circuitos de oferta y consumo cultural, toda vez que se funda en una serie de relaciones estables con los espacios culturales transfronterizos que le dan origen. La cooperación cultural estimula la incorporación social y fortalece la integración regional.

Fronteras Abiertas realizó una primera misión en el marco de este programa en la frontera de Mato Grosso do Sul de Brasil con los Departamentos paraguayos de Canindeyú, Amambay, Concepción y Alto Paraguay en el mes de agosto de 2009. Los responsables fueron el CESPI y el IILA conjuntamente con el CADEF de la Universidade Federal de Mato Grosso do Sul y la colaboración de la Associação dos

¹⁶ La formación cultural favorece la inserción laboral.

Municipios de Mato Grosso do Sul (ASSOMASUL), la Asociación de Estudios de Población del Paraguay (ADEPO) y el CIP coordinado por el Ministerio del Interior de Paraguay.

Tras el trabajo de campo y la reflexión del equipo (Rhi-Sausi, 2009) se seleccionó una serie de proyectos culturales transfronterizos que se encuentran en ejecución a partir del financiamiento de acciones directas. En particular, se han financiado acciones destinadas a la creación de un grupo de escuelas de danza y música (arpa y guitarra) a lo largo de la frontera, a la constitución de una Red de Bibliotecas de Fronteras y de una Red de Museos de Frontera, a la realización de festivales de literatura y cuento, y se ha brindado soporte a festivales típicos locales y competencias deportivas transfronterizas.

Otra hipótesis de cooperación internacional que Fronteras Abiertas entiende verificar es si las pequeñas ciudades gemelas fronterizas pueden encontrar socios y aliados en las ciudades italianas –y europeas en general~ para desarrollar su agenda cultural. Extender el proceso de hermanamiento a ciudades italianas y europeas prefigura formas innovadoras de cooperación cultural descentralizada a modalidad triangular. La riqueza cultural acumulada, así como la generosidad demostrada, por las ciudades italianas y europeas que participan en la cooperación internacional, podría dar un notable valor agregado a la cooperación cultural que realizan las pequeñas ciudades gemelas. En este contexto, se ha fijado una reunión con la Sezione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE), la cual considera los hermanamientos como un instrumento fundamental de la cooperación internacional descentralizada.

Por otro lado, ante el interés despertado por las acciones y reflexiones desarrolladas por Fronteras Abiertas, se ha programado una segunda “misión cultural” a las fronteras de Uruguay con Brasil y Argentina y de Paraguay con Argentina. Solamente basta pensar que

el Paraguay y la Argentina tienen, a lo largo de 1 700 kilómetros de vecindad fronteriza, una población de cinco millones de habitantes de ambas nacionalidades (64 % de lado paraguayo y 36 % del lado argentino) que viven una realidad propia y una identidad que los asemeja, de modo que argentinos y paraguayos de la frontera “se parecen más a sí mismos que a los connacionales de sus respectivos países”, conviviendo en una suerte de “mestizaje territorial” (Ministerio del Interior, 2009).

POSIBLES ACCIONES COMPLEMENTARIAS PARA ESTIMULAR LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL NIVEL MERCOSUR

Desde Fronteras Abiertas se han considerado una serie de acciones complementarias que podrían estimular la actuación transfronteriza en el Mercosur.

En primer lugar, es necesaria una mayor vinculación de los municipios fronterizos en el marco de la Red de Mercociudades. Mercociudades se muestra como una red de ciudades maduras constituida por casi 200 municipios, consolidada institucionalmente y con un potencial de desarrollo interesante, lo que la convierte en un punto de referencia en el proceso de integración y cooperación regional y transfronterizo. La propuesta de Fronteras Abiertas es la constitución de un Grupo de Trabajo de Ciudades de Frontera del Mercosur. En el marco de Mercociudades se han identificado casi unas cuarenta ciudades de frontera.

En segundo lugar, la realización de Programas de Ciudadanía Cultural Transfronteriza¹⁷ desarrollados por los municipios de frontera con apoyo de la Red de Mercociudades por medio de su unidad temática de cultura y de la Red Cultural Mercosur, una red integrada por artistas, productores y gestores culturales con el objetivo de dinamizar la interacción geográfica y cultural del Mercosur, entendiendo la creación artística y la realización de proyectos socioculturales como un factor fundamental para la integración territorial.¹⁸

En tercer lugar, es sumamente importante dinamizar el Parlamento del Mercosur, favorecer en su seno la elección directa de los parlamentarios y consolidar el acuerdo entre el Parlamento del Mercosur y el FCCR a partir del estímulo del sistema de interconsultas entre ambos organismos. Es necesario también propender a la constitución de una Comisión de asuntos fronterizos¹⁹ en el Parlamento del Mercosur. En este sentido, los avances favorecidos por Fronteras Abiertas a partir de

¹⁷ Entendida como el derecho y el acceso a los bienes y servicios culturales tanto materiales como simbólicos.

¹⁸ La propuesta de la Red Cultural Mercosur se encuentra articulada a partir de los corredores geográficos y por ello presenta una gran complementariedad con las propuestas de Mercociudades y de Fronteras Abiertas. Los corredores geográfico-culturales son la herramienta elegida para crear circuitos alternativos de circulación de bienes culturales que favorezcan la constitución de una geografía regional cultural más amplia.

la constitución de la Red de Parlamentarios de Frontera pueden estimular el debate de los asuntos fronterizos y la creación de la comisión propuesta.

En cuarto lugar, visto que en materia de desarrollo existe una relación directa entre la cohesión social y la obtención de fondos de desarrollo estructural, sería interesante considerar la posibilidad de crear fondos estructurales dedicados exclusivamente a zonas de frontera con el objetivo de construir “nuevos núcleos de desarrollo”. El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) sólo encuentra en dos de sus cuatro programas la consideración fronteriza, específicamente en los programas para la convergencia estructural (programa 1) y para la cohesión social (programa 3). También es importante considerar la participación de las unidades subnacionales y sus redes no sólo en el diseño de los proyectos sino en el concurso, la implementación, ejecución y el destino de los fondos.

El reciente GTE de Población y Desarrollo creado bajo la Presidencia Pro-Tempore de Paraguay tiene mucho que ofrecer a la realidad fronteriza pues reconoce el significado de elaborar políticas públicas pro integración que mejoren efectivamente la calidad de vida de los hombres y potencien las condiciones de origen de las sociedades nacionales que componen dicho bloque. Tal como consta en el documento de su creación es dar respuesta a “una futura sociedad de nacionalidad trans-territorial mercosuriana”.

Por último, al analizar procesos de construcción regional en un sentido *bottom up*, es óbice potenciar la constitución de procesos de regionalización subnacionales como la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA)¹⁹ o el Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL/FORUM SUL).

CRECENEA y CODESUL han suscripto el Protocolo núm. 23 Regional Fronterizo del 19 de noviembre de 1988 por el que se constituye un

¹⁹ Las provincias argentinas que integran la región del NEA más Santa Fe conforman la CRECENEA, fundada el 8 de junio de 1984 con el objetivo de promocionar el comercio internacional de la región. Si bien se llevaron a cabo acciones conjuntas con Uruguay y Paraguay, el hecho más significativo es el acuerdo suscripto con los vecinos estados brasileños Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul y Santa Catarina que, por su parte, integran el CODESUL, por el cual se constituyó un Grupo de Trabajo Permanente entre ambos organismos adoptado por las respectivas Cancillerías de Argentina y Brasil.

Grupo común que tiene por objetivos elaborar proyectos para promover las relaciones económicas y comerciales para aprovechar las economías de escala, identificar medidas para crear condiciones que faciliten el aprovechamiento más eficiente de los servicios públicos prestados en la región de frontera, proponer proyectos de desarrollo conjunto de cooperación técnica y financiera, destinados a la producción, comercialización, desarrollo tecnológico y transporte de productos y estudiar la viabilidad técnica y económica de ampliar las vinculaciones infraestructurales entre las regiones de frontera y promover una mayor participación del empresariado privado.

En el último trimestre de 2008 se dio la conformación de la Federación Departamental de Integración y Cooperación Regional (FEDEDINCOR) para mancomunar los esfuerzos de los Departamentos del Paraguay en la búsqueda de la integración y la cooperación regional. Se encuentra constituida por los Departamentos de Ñeembucú, Misiones, Itapúa, Canindeyú y Alto Paraná. La FEDEDINCOR ha tramitado su personería jurídica con el fin de suscribir acuerdos con CRECENEA y CODESUL.

La creación de áreas de cooperación transfronteriza tales como la articulación del eje CRECENEA-CODESUL-FEDEDINCOR, contribuye al desarrollo regional, al fortalecimiento de los gobiernos intermedios, a la eliminación gradual de las asimetrías entre los países del área y al establecimiento de estructuras interregionales sustentables fortalecedoras del Mercosur.

En síntesis, todas estas acciones se proponen para la construcción de una agenda Mercosur para el desarrollo y la gobernanza territorial que considere y contemple las realidades de frontera.

REFERENCIAS

AGNEW, J.

2003 *Fare geografía política*, Milano, Franco Angeli.

BECK, U.

1996 *The reinvention of politics*, Cambridge, Polity.

BOCALANDRO, L. y R. VILLA.

- 2009 *Bienes públicos regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

DECLARACIÓN DE CIUDAD DEL ESTE

- 2009 *Ciudad del Este*, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latinoamericano, 30 de abril.

DORFMAN, A. y G. T. BENTANCOR ROSÉS.

- 2006 “Regionalismo fronteiriço e o ‘acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaiois’”, en Machado do Oliveira, org., *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, pp. 119-152.

FERNÁNDEZ MAJÓN, D.

- 2005 “El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, Barcelona, CIDOB, núm. 69.

FERRER, A.

- 2007 “El éxito del Mercosur posible”, *Revista de Economía Política*, Centro de Economía Política, São Paulo, Vol. XXVII, núm. 1, enero-marzo.

FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR

- 2007 “Primera Declaración del FCCR, Carta de Río”, XXXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, Río de Janeiro, 18 de enero.

FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR

- 2007 “Acta FCCR/CN núm. 04/07” IV Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR, Montevideo, 17 en agosto.

FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR

- 2007 “Reglamento Interno del FCCR”, Resolución 26/07, Montevideo, 27 de septiembre.

GRANATO, L. y N. ODDONE.

- 2008 *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

GRIMSON, A.

- 2001 “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”, en D. Mato, comp., *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

HASSNER, P.

- 2002 “Fixed borders or moving borderlands? A new type of border for a new type of entity”, en J. Zielonka, edit., *Europe Unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge.

INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN EL MERCOSUR (IFM)
[Documento]

- 2009 Montevideo, mayo de 2009.

MACHADO DE OLIVEIRA, T. C.

- 2006 *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*, Campo Grande, Brasil, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

MACHADO DE OLIVEIRA, T. C. y R. MARQUES SILVA.

- 2008 “O mérito das Cidades-Gêmeas nos Espaços Fronteiriços”, *Revista OIDLES (Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social)*, Grupo de Investigación Eumed. Red de la Universidad de Málaga, vol. 2, núm. 5, Málaga, diciembre de 2008, en <<http://www.eumed.net/rev/oidles/05/msmo-resum.htm>>, consultado el 07 de noviembre de 2011.

MACHADO OSORIO, L. *et al.*

- 2006 “O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica”, en T. C. Machado do Oliveira, org., *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*, Campo Grande, Basil, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

MINISTERIO DEL INTERIOR [informe oficial]

- 2009 “Población y desarrollo en el Mercosur”, Comité Interministerial de Población, Asunción, CIP.

NAVARRETE, M. [informe]

- 2006 “Región fronteriza uruguayo-brasilera”, *Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

ODDONE, N. y L. GRANATO

2005 “Ecuación lógica: ¿Dictadura y belicismo? ¿Democracia y pacifismo?”, *Actas del II Encuentro del CERPI, Prospectivas y Perspectivas de nuestra política exterior*, La Plata, Argentina, Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

ODDONE, N.

2008 *La Red de Mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local*, Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia.

ODDONE, N.

2009 “Compilación de proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay”, en el I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay, Ciudad del Este, Paraguay, CESPI-IILA.

OHMAE, K.

1997 *El fin del Estado-Nación*, Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello.

OHMAE, K.

2005 *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades de un mundo sin fronteras*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL

2007 Decreto núm. 6.047 sobre Política Nacional de Desarrollo Regional, 22 de febrero.

RED DE MERCOCIUDADES

2009 “Informe de gestión, memoria y relatoría de actividades”, Canelones, Uruguay, Secretaría Ejecutiva 2008-2009, Comuna Canaria Acta de Compromiso CESPI, OICS y Mercociudades, p. 183.

RHI-SAUSI, J. L.

2009 *Misión en las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Paraguay. Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural*, Roma, CESPI.

RHI-SAUSI, José Luis y Darío CONATO

2009 *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano.

RHODES, R.

1997 *Understanding Governance*, Londres, Open University Press.

SEGOVIA CHAMARRO, E. [ponencia]

2009 "Día Mundial de la Población", Asunción, Paraguay, 11 de julio.

SECRETARÍA TÉCNICA PERMANENTE DE MERCOCIUDADES

2004 "Propuesta de Creación del Foro de Municipios del Mercosur", diciembre.

TRATADO DE ASUNCIÓN

1991 "Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay", Asunción, Paraguay, 26 de marzo.



EL ADN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.
LA COOPERACIÓN INFORMAL EN LA EURORREGIÓN
GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Enrique José Varela Álvarez

INTRODUCCIÓN: REDEFINIENDO LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA EN EL SIGLO XXI

El acto de creación de una obra
está imbricado en la vida del escritor
como la raíz de un árbol en la tierra donde nace.

Sampedro, 2007:18

Con un alto sentido de la oportunidad académica, el grupo de investigación de El Colef sobre cooperación transfronteriza, se reunió en septiembre de 2011 en Tijuana, para debatir sobre la interdependencia, la cooperación, la gobernanza y las fronteras. La pregunta clave de este encuentro científico, “¿cuál es el eslabón perdido?”, animó a los investigadores participantes, provenientes de realidades geopolíticas globales, a repensar conceptos que, aunque básicos, se encuentran, en algunos casos, terriblemente anclados en las instituciones y en las mentes y prácticas de los gestores públicos, que desde hace décadas formulan los marcos, procesos y programas de cooperación transfronteriza, como ocurre en la Unión Europea.

En nuestro caso, y tras un intenso viaje que se vio justificado por el interés y nivel del encuentro, decidimos centrar el análisis sobre un espacio situado en la periferia de Europa, que ya los romanos denominaron “Gallaecia” y que en nuestros días, algunos expertos, investigadores y tecnócratas definen como eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Este vasto territorio del suroeste comunitario, considerado como el *finisterrae* para muchos hasta la eclosión de la primera “globalización” en la edad moderna, adquiere sentido pleno cuando desde él se piensa en la cooperación, en la interdependencia, en la/s frontera/s, porque fueron numerosas y diversas a lo largo de los siglos.

La visión desde el territorio, la vital, la personal, la emocional, modela de forma indefectible estos conceptos, les aporta una carga de valor que no sólo no disminuye su relevancia científica, sino que los engrandece, ensancha, contextualiza y define de un modo real. De esta manera, la cooperación podría ser definida a la luz de las instituciones (cooperación formal), y complementada con la visión de las personas (cooperación informal, tanto material como inmaterial), de expertos y no expertos, que han ayudado a consolidar el espacio transfronterizo como algo vivo, más allá, de sus caracterizaciones político-administrativas. Es esta segunda dimensión, a la cual deseamos contribuir con nuevos enfoques de análisis del fenómeno de la cooperación transfronteriza, cuestiones que se estudian en la actualidad en la Universidad de Vigo gracias a un proyecto de investigación financiado por la Xunta de Galicia (España).¹

A partir de esta visión personal sobre la vida en la frontera, y empleando una serie de metáforas, como la del ADN, construiremos un nuevo relato sobre la cooperación transfronteriza, para lo cual abordaremos el concepto de gobernanza, más allá de las definiciones políticas, administrativas e institucionales, con el fin de situarla en las dimensiones de la cultura política y social; todo ello, con el objetivo de desarrollar una construcción social de la gobernanza transfronteriza (Varela, 2010a), complementaria a la ya existente. Porque como señalan Lakoff y Johnson (1991:39)

Los conceptos que rigen nuestro pensamiento no son simplemente asunto del intelecto. Rigen también nuestro funcionamiento cotidiano, hasta los detalles más mundanos. Nuestros conceptos estructuran lo que percibimos, cómo nos movemos en el mundo, la manera en la que nos relacionamos con otras personas. Así que nuestro sistema conceptual desempeña un papel central en la definición de nuestras realidades cotidianas.

¹ Programa sectorial (investigación aplicada) de la Xunta de Galicia (España): Proyecto 10SEC302013PR, La cooperación formal e informal en la euroregión Galicia-Norte de Portugal (1930-2010): Fundamentos, estructuras y perspectivas de futuro.

Es así como para el estudio de la cooperación en frontera, articulamos una perspectiva científica multidisciplinar, que nos permitirá comprender la complejidad de los espacios transfronterizos multinivel en Europa (Rojo, 2004:47-69; Morata, 2004:19-50). En esta integración de perspectivas científicas, encontramos un punto de partida esencialmente politológico (Rojo y Varela, 2010), en concreto desde la perspectiva neoinstitucional (Vallés, 2006), aunque más centrado en los procesos de interacción entre actores en los cuales los marcos intergubernamentales de la gestión pública se revelan claves para entender dichos procesos (Wright, 1997; Agranoff, 1997:125-170; Varela, 2003; Crespo, 2004:15-46).

No podemos olvidar que estos marcos de cooperación tienen lugar en un territorio “comunitario”, que se construyó a lo largo de un proceso de “europeización” (Closa, 2001; Morata, 2004:19-50 y 2005:67-84; Schimmelfenning, 2009:1-28; Rojo, 2009:87-121), de las políticas públicas de cooperación. Esta perspectiva de la “europeización”, estaría relacionada con la “adaptación institucional de los sistemas nacionales y subnacionales a los nuevos conceptos, reglas y principios de actuación generados por la U. E.” (Morata, 2004:36, 37). Para Rojo (2009:96), la europeización sería un concepto clave desde el cual poder “identificar y definir los diferentes impactos producidos por el proceso (y modelo) de integración europea en las políticas nacionales y subnacionales (Morata, 2007)”.

Pero además de la ciencia política y de la ciencia de la administración y la gestión pública, para comprender la complejidad de la cooperación transfronteriza, es necesario asumir otra dimensión de la cooperación, que podríamos denominar “informal”, y que se visualizaría a través de las interacciones que tienen lugar entre los políticos y los técnicos que forman parte de las instituciones, las empresas que intercambian productos y servicios, las personas que compran bienes y servicios a uno y otro lados de una frontera. En este caso, la dimensión informal de la cooperación sólo es aprehensible bien desde análisis de carácter más sociológico (como es el caso de la perspectiva etnometodológica; Rodríguez, 2009), bien desde enfoques propios de la lingüística (con base en la semiótica; Eco y Sebeok, 1989). Estas aproximaciones discursivas son las que acabarían por representar la “realidad-real” (Berger y Luckmann, 1986) de la eurorregión.

¿Con qué objetivo se formula esta perspectiva multidisciplinar, formal e informal? Con el deseo de reconstruir la identidad de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, a través del análisis del discurso de algunos de los individuos que viven los espacios transfronterizos; aquellos pueden ser decisores públicos, técnicos que gestionan proyectos, o actores sociales y ciudadanos individuales, que han contribuido a definir este renovado entorno de frontera. Para ello, es necesario dar sentido al papel de los ciudadanos que habitan, comparten, interactúan, cooperan e incluso compiten en estos espacios de “limes”.

¿Hacia dónde nos lleva esta nueva senda de la cooperación informal?; ya en el siglo XXI, hacia la reconstrucción social de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, olvidada tras décadas de arquitectura institucional, de “construcción administrativa” de una realidad social (Beltrán, 1991:163-178), que existía cuando España aún no se había incorporado a la Comunidad Económica Europea; en un momento en el cual Galicia no existía como Comunidad Autónoma; en un tiempo en el que el Norte de Portugal era una Região sin contacto administrativo con su otro “par” gallego.

En un principio, y como fase inicial del proyecto de investigación en curso, la aproximación metodológica desplegada en el capítulo, tiene un carácter cualitativo, que busca establecer un relato propio (el del autor), único y universal, a la vez que un análisis de la cooperación transfronteriza para el caso de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, en concreto entre dos de sus actores institucionales más relevantes: la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Para ello se ha seguido, a lo largo de estos años, la técnica de la observación participante (Bickman, 1980:345-398), así como el estudio de caso (Eckstein, 1975:79-137; Coller, 2000; Villoria: 2005:181-212) al tratar de integrar la teoría y la práctica de la cooperación transfronteriza, a partir de un relato nuevo (Cortázar y Barzelay, 2004). Es en esta lógica donde la metodología de caso adquiere todo su sentido, ya que, como señala Villoria (2005:181-212) este tipo de estudios “busca no sólo relatar hechos, sino hallar los principios subyacentes que explican por qué una combinación de específicas actividades, interactuando con específicas circunstancias, producen unos resultados, y describir tales principios para que puedan aplicarse a otras situaciones”.

¿Cómo vamos a abordar el capítulo? De una conceptualización personal-emocional en los inicios del trabajo, expuestos a continuación de este apartado introductorio, pasamos a revisar, de forma breve, la construcción político-administrativa del espacio transfronterizo galai-co-portugués, que ha evolucionado en los últimos dos milenios, hasta llegar a la conformación de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal; para posteriormente, situar a los dos actores de la cooperación transfronteriza más relevantes, como son la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular; ya al final del capítulo, enmarcaremos el complejo contexto de la cooperación fronteriza (material e inmaterial), como base para la futura redefinición de un espacio integrado de cohesión socioeconómico, territorial e incluso, por qué no, político-administrativo. Esta última parte del estudio, está dedicada a la enumeración de algunas de las conclusiones más relevantes sobre los elementos centrales del debate: interdependencia, cooperación, gobernanza y fronteras; así como al planteamiento de algunas respuestas en torno a la pregunta planteada en el seminario internacional organizado por El Colef: “¿cuál es el eslabón perdido?”; todo ello, bajo el prisma de la crisis sistémica de la globalización que vivimos y que nos obliga a repensar los espacios transfronterizos en clave de gobernanza global.

EL ADN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Una primera pregunta con la que es pertinente comenzar la (re)construcción del concepto de cooperación transfronteriza implicaría confirmar si esta forma de cooperación tiene componentes mayoritarios de carácter institucionales o bien integra otro tipo de elementos más individuales, personales, sociales o de ciudadanía.

Desde nuestro punto de vista, y a partir de una óptica netamente eurocentrista, observamos cómo predomina la primera de las dimensiones institucionales; de forma que la cooperación entre dos Estados a través de una línea de frontera podría ser definida como una actividad consciente que realizan uno o más socios (generalmente actores institucionales), en el marco de un programa financiero comunitario, con el objetivo de maximizar sus beneficios en el ámbito, entre otras,

de las políticas públicas de infraestructuras, de innovación, deportivas, educativas, sociales, culturales o de gestión pública.

En sus orígenes, el objetivo de este tipo de cooperación fue diseñado para consolidar una frágil paz construida tras las dos grandes guerras mundiales del siglo XX. Con posterioridad, sus instituciones fueron creadas con el objetivo de mejorar la vida de los ciudadanos, a través del incremento de los niveles de cohesión económica y social, para lo cual existían, hasta la fecha, cantidades ingentes de fondos públicos destinados a programas de desarrollo regional, cohesión y cooperación transfronteriza/territorial (Morata, 1995:37-46 y 2000:143-188; Domínguez, 2006:151-185).

Sin embargo, y pese al gran despliegue financiero, político y de gestión realizado desde finales de la década de 1980, las fronteras “internas” de la Unión Europea,² esto es, aquellas que tienen que ver con los espacios de contacto desarrollados entre países socios, que perpetúan rasgos identitarios y de soberanía (Pereira, 2001:55-82) propios de lógicas estatocéntricas pasadas, para mantener intactos los elementos propios del carácter instrumental de regulación del conflicto dentro de cada Estado. Es por esto, por lo que podríamos catalogar a las fronteras de la Unión Europea, como espacios que deben ser superados por los actores estatales, regionales y locales, con el objetivo de plantear nuevas bases de cooperación, complementariedad y competencia en un territorio integrado y en un mundo global (Rojo, 2006:119-142).

El efecto de esta deficiente institucionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (Morata, 2007:7-39), anticipa un problema de interdependencia real, de rendimientos escasos de las políticas de cooperación entre actores de frontera, de alcances muy limitados en la vida cotidiana de los ciudadanos que viven ese espacio común, aunque formalmente separado. Porque la interdependencia debería ser definida como una dinámica histórica de contacto entre los ciudadanos de dos Estados, previa incluso a la construcción de las fronteras estatales actualmente reconocidas y que depende, en sus orígenes, de la voluntad de los vecinos de un territorio complejo de mantener contactos de diverso tipo e intercambiar bienes y servicios. De hecho, la interdependencia es

² Las “externas” pertenecen a otra dimensión de política de la Unión Europea, como es la exterior, y a un escenario geopolítico a escala regional más planetaria, aunque sin duda de enorme influencia para el conjunto de “fronteras interiores” de Europa.

un fenómeno contingente, asimétrico, diacrónico, irregular en su intensidad y resultados a lo largo de un tiempo histórico. Pero sobre todo, y hasta la llegada de los Estados al panorama político contemporáneo, la interdependencia es una realidad que se puede explicar en clave personal, individual, incluso de experiencias de vida familiar.

Esta óptica de análisis es la que hemos definido como el “ADN³ de la cooperación transfronteriza”, componente individual vital (personal y/o familiar), de carácter experiencial y emocional⁴ que forma parte, en mayor o menor medida, de todos los habitantes de un entorno de frontera, que han construido a lo largo de una vida en común discursos individuales y colectivos (sobre todo culturales), así como prácticas socioeconómicas, que desbordan la soberanía clásica de los estados y su definición de fronteras. El ADN estaría integrado por aquella “macromolécula” que forma parte de todas nuestras células, y a la que se incorpora la información genética de cada individuo, que es, al fin y a la postre, lo que le permite desarrollarse en sociedad. Estas condiciones personales, individuales, familiares, las “historias de vida” que el conjunto de una población tiene interiorizado en su “gen” de ciudadano, y que en algunos casos ya es un “gen transfronterizo” o eurorregional (López, 2004:43-50), son los que nos predisponen “hacia la frontera”, de forma que ésta es para algunas personas un límite insuperable, mientras que para otras forma parte de su vida es su espacio vital, social e incluso económico.

Pero ¿cómo operacionalizar este ADN de la cooperación transfronteriza?, ¿a quién preguntar sobre la cooperación informal en un espacio eurorregional? Este es, sin duda, el reto del análisis de la cooperación transfronteriza de carácter informal. Tras su abordaje, deberemos estar en condiciones de fijar los discursos, las percepciones de los actores

³ Acrónimo que proviene de las ciencias naturales y que caracteriza al ácido desoxirribonucleico, frecuentemente abreviado como ADN.

⁴ Aspectos desarrollados también por la teoría de la organización, ya desde las escuelas de las relaciones humanas, y de los modelos cooperativos de Chester Barnard (1993:311-326). En nuestros días, las aportaciones de la perspectiva del individuo en la organización es desarrollada de forma completa por Gareth Morgan (1990), y más recientemente, a través de las aportaciones “emocionales” de Goleman (1996), del enfoque del *networking* de Agranoff y McGuire (1998), o de los estudios más innovadores provenientes de la “neurociencia” (Dufey, Fernández y Mourgues, 2007:8-20).

individuales y colectivos, institucionales y socioeconómicos, de uno y otro lados de la frontera.

De esta forma, y con carácter previo a la investigación en curso, consideramos importante elaborar una primera aproximación personal, desde nuestra óptica experiencial y vital como ciudadano-investigador-actor, a través de la cual poder exponer algunas de las variables de la cooperación transfronteriza, en este caso en la Unión Europea. A ello vamos.

TALES FROM THE BORDER. UNA VISIÓN PERSONAL Y EMOCIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Como señala de una forma certera Humberto Félix Berumen, en su obra *Tijuana la horrible. Entre la historia y el mito* (Berumen, 2011), la construcción social de un territorio fronterizo (incluso la institucional), es fruto de un agregado de visiones y discursos sociales que van conformando una realidad territorial. Este estudio sobre la ciudad de Tijuana, una de las sedes de El Colef que nos acogió, se puede hacer extensible a otros entornos fronterizos mundiales, como es el caso de los europeos. No hay más que seguir a Berumen (2011:64) y su revisión, entre otros, de los trabajos de Goffman, Bourdieu, Foucault, Hoffmann o Deleuze, por medio de los cuales nos describe, de manera magistral, cómo la creación de los espacios transfronterizos responden a representaciones sociales de la realidad, de forma que “el territorio se ha interpretado como la construcción histórica del espacio, resultado de una práctica cultural determinada. Es un espacio “vivido” (Bertrand) en estrecha correlación con la práctica social de los usuarios (Lefebvre), un “lugar practicado” (De Certeau), un objeto construido (Greima, 1979:153) y apropiado “mítica, social, política o materialmente por un grupo social” (Hoffmann). Está “marcado” por la posibilidad de los recorridos que en él se efectúan, por los discursos que ahí se sostienen (Augé) y por las formas del poder político que lo configuran y controlan (Claval)”.

El capítulo de Berumen “Looking over the border” (2011:123-145) permite justificar nuestro propio relato (*storytelling*)⁵ sobre la euro-

⁵ En el campo del *neomanagement*, y siguiendo parcialmente a Salmon (2008), la perspectiva de análisis se denomina *storytelling*.

rregión Galicia-Norte de Portugal, paralelo, en todo caso, a su desarrollo institucional y a los procesos de cooperación formal. Esta es la razón que nos deriva hacia una exposición introductoria de carácter personal y emocional de la cooperación transfronteriza, que enunciamos a través de la metáfora *tales from the border*; donde el cuento o el relato, proviene de la experiencia de un investigador en ciencia política y de la administración, que antes de serlo fue adolescente en la eurorregión, estudiante en su territorio, usuario de servicios de sus instituciones, comprador de productos de sus sectores productivos, y que en la actualidad forma parte de algunos de los actores de la eurorregión, como son la Universidad de Vigo y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Esta perspectiva subjetiva del investigador conforma aquello que Bourdieu (1997:21; siguiendo a Berumen, 2011:138) definió como “habitus”, en el cual se integran los “principios generadores de prácticas distintas y distintivas, principios de clasificación, de visión y división”, donde se recogen la esencia de las motivaciones, prácticas, destrezas, habilidades y competencias en materia de cooperación transfronteriza, que posteriormente fueron desplegadas en el ejercicio de una vida profesional ligada a la eurorregión Galicia-Norte de Portugal. De ahí que, este discurso tenga que ser revelado de manera simultánea al análisis del investigador, que aplica el conocimiento experto, incluso el “personal” (Villoria, 2005:181-212).⁶ El conjunto de estos elementos personales y profesionales, conforman una perspectiva de investigación, no sólo relevante, sino comprometida con el territorio y sus actores; donde la observación y el subjetivismo, refuerzan al objetivismo, lo que enriquece las conclusiones del estudio, de forma que nos permite entender mejor la realidad-real de la cooperación transfronteriza y la situación actual de la gobernanza eurorregional (Rio, 2006).

Con todo, ¿cuáles son nuestros *tales from de border* en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal? Los personales relatos aparecen recogidos en diversos trabajos del investigador (entre otros, Varela,

⁶ Para Villoria (2005:181-212), este conocimiento tiene mucho de personal: “El conocimiento existente en la literatura en gestión pública no es siempre científico metodológicamente; más bien, existe una gran parte del mismo que es teórico, artesano, descriptivo y personalista, configurando lo que se puede llamar literatura “sabia” (Bozeman, 1993)”.

2010a; 2010b:227-298; 2010c:215-229; 2011a:529-541), que tuvieron por objeto el análisis de la trayectoria del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular en su discurrir como actor de cooperación transfronteriza de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

A partir de éstas, y otras investigaciones y trabajos de experto, conformadoras de una “metodología exploratoria vital” (Varela, 2011b:1-16), se reflejan los condicionantes personales y profesionales que definen una particular visión de la cooperación en territorios de frontera, y que coincide con la última fase de la construcción institucional del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (de su propia *path dependence*), en definitiva, de su transición de organización y actor, a la de institución de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

EL PASADO: DE LA GALLAECIA A LA EURORREGIÓN

Aunque en su dimensión institucional podemos considerar la eurorregión Galicia-Norte de Portugal como un producto real, encontramos algunas dudas tanto en relación con los aspectos formales como informales de la cooperación transfronteriza que tiene lugar en este espacio territorial. Y es que algunos autores, como Morata (2007: 7-39), entienden necesarios confirmar una serie de presupuestos básicos para poder considerar consolidada una eurorregión en Europa, entre ellos: el ejercicio efectivo de la cooperación vertical (multinivel) y horizontal (partenariados); la creación de estructuras de gobierno con autonomía de gestión; el alcance de objetivos económicos y socioculturales, que mejoren su legitimidad; el diseño de programas de valor añadido para la eurorregión; y el análisis conjunto de la gestión de las asimetrías eurorregionales (Morata, 2007:22).

En todo caso, estos espacios transfronterizos son realidades históricas constatables, desde su surgimiento hace más de dos mil años, como una mezcla de culturas romana y sueva, consolidada en torno a una “marca” que se denominó la “Gallaecia”. Este territorio lo formaban los *conventus* romanos *lucensis*, *asturicensis* y *bracarensis* (López, 1998), integrados en lo que hoy son dos Estados (España y Portugal), que han articulado en su territorio una gran diversidad de realidades político-administrativas regionales (Comunidades Autónomas

de Galicia, Asturias y Castilla y León, en España y Região Norte en Portugal).

Desde aquellas divisiones administrativas que impuso el proceso de romanización en la Península Ibérica hasta las actuales regiones y comunidades autónomas de la misma península, los dos pueblos han extraído innumerables lecciones históricas (Rojo, 2007:235-252), de las que no siempre han aprendido unos y otros (López, 2000; 2004:43-50; 2005:177-183), pero que, en todo caso, han supuesto los antecedentes de esta modalidad de cooperación transfronteriza de carácter institucional que Perkmann y Sum (2002:27) han definido como las regiones transfronterizas o eurorregiones, o lo que es lo mismo, “una unidad territorial compuesta de unidades subnacionales de dos o más Estados-nación”.

Es pues la eurorregión, el fruto de un proceso de europeización que ha ido consolidando el papel de los actores “no centrales” (Hocking, 2004:395-426), entre los que brillan con luz propia las regiones y los gobiernos locales, si bien es cierto que con diferente intensidad a lo largo del tiempo transcurrido desde su creación en la década de 1960 (Dominguez, 2004:3-51) hasta nuestros días. Esto confirmaría las tesis que defienden que la Unión Europea además de ser una “Europa de los Estados”, es una “Europa de las Regiones” (Rojo, 1991 y 1996), inclusive una “Europa de Ciudades” (Goldsmith, 1994:173-185), aspecto este último de gran actualidad en el período de programación de la financiación comunitaria para los años 2014-2020 (Cabanas *et al.*, 2011:195-207). En este sentido, las palabras del profesor Morata (2000:143-188) confirman que las eurorregiones son fruto de este proceso, a la vez que un conjunto de actores regionales y locales (eminentemente urbanos) que retroalimentan y consolidan la cooperación transfronteriza:

la integración europea no ha conducido a la legitimación automática de las regiones, sino, como hemos visto, a un tipo de gobernación compleja (policéntrica) basada en la interconexión de los distintos niveles de administración siguiendo la imagen de las redes de políticas públicas (Le Galès y Lequesne, 1997). En este contexto, las regiones no cooperan, sino que también deben competir con los gobiernos locales y, especialmente, con las grandes ciudades, en la promoción de iniciativas con el sector privado y en la gestión de las políticas europeas (Morata, 1996). En otros casos, son los propios programas comunitarios los que

fomentan el protagonismo de los actores locales (Smith, 1997) [...] De ahí que, en lugar de una hipotética “Europa de las Regiones”, parezca más oportuno hablar de una “Europa con algunas regiones” (Hooghe, 1996), pero también con ciudades o grandes aglomeraciones urbanas interconectadas a escala europea (Le Galès, 1998).

Con todo lo dicho, se puede confirmar que cuando nos referimos a las eurorregiones, estamos pues ante un instrumento de presente, que se encuentra en la disyuntiva de consolidarse como actor de referencia en la estrategia de cohesión y cooperación en la Europa de la presente década, o bien de diluirse en la densa red institucional que la Unión Europea ha construido en estas últimas dos décadas de cooperación transfronteriza, dejando paso a otras figuras emergentes de la cooperación como pueden ser las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (Cancela, 2010:149-165), o las Macrorregiones (CESE, 2009).

En todo caso, y siguiendo a Rojo y Varela (2010), el camino recorrido en estos dos milenios permiten mirar hacia el futuro con la esperanza puesta en un proceso de innovación institucional único en el mundo, que, si bien, muestra signos de agotamiento y una clara debilidad en razón de su escasa legitimidad social, es uno de los pocos recursos que le queda a la “vieja Europa” para culminar su misión política de integrar territorios enfrentados a lo largo de siglos, y de mejorar la cohesión entre unos ciudadanos que tienen puestas sus esperanzas en su propia tierra.

EL PRESENTE: LA COMUNIDAD DE TRABAJO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL Y EL EIXO ATLÁNTICO DO NOROESTE PENINSULAR

La eurorregión Galicia-Norte de Portugal vive de su presente buscando su futuro, aunque se alimenta periódicamente de su pasado. Este espacio de cooperación tuvo su “ventana de oportunidad” (Chaqués, 2004) a principios de la última década del siglo XX, con la creación de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (1991) y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (1992). Dos actores transfronterizos, uno de carácter regional y otro de dimensión local, que a fuerza de competir (en la mayor parte de las ocasiones) y de colaborar (en las menos), han conseguido convertirse en instituciones de

la cooperación en la frontera entre Galicia y el Norte de Portugal. Las visiones y objetivos de ambos actores los han hecho iniciar sendas que, en paralelo, han ayudado a construir la eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

El interés del análisis de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, radica en el hecho de que en sus inicios se dedicó a coordinar las acciones de los actores españoles y portugueses en el territorio euro-regional, de forma que la Xunta de Galicia (Gobierno de la Comunidad Autónoma) y la Comissão de Cordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN),⁷ consiguieran fondos comunitarios que pudieran ayudar a desarrollar un espacio asimétrico de la periferia de Europa. Investigadores de las Universidades de Galicia y el Norte de Portugal, en especial de la Universidade de Vigo, han analizado el fenómeno eurorregional desde hace décadas, de forma que han conseguido construir una serie de etapas de institucionalización de la cooperación transfronteriza gallego-portuguesa, que se podrían resumir en (Domínguez, 2004:3-51; Cancela, 2008:157-189; Varela, 2010a:245-290):

- 1) Una fase informal de 1981 a 1991, en la cual se firman los acuerdos y tratados entre España y Portugal en materia de cooperación transfronteriza;
- 2) Una fase institucional, que abarcaría todo el período de 1991 al año 2008, a partir de la cual: *a*) se crea la Comunidad de Trabajo (1991); *b*) se inician los procesos “ejecutivos” de candidaturas a los proyectos comunitarios (1996-2002); y *c*) en los últimos años de la década pasada (2006-2008), se crea Galicia-Norte de Portugal, Agrupación Europea de Cooperación Territorial (2008), que facilita el soporte de gestión para el desarrollo del Plan Estratégico de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal.

¿Y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular? Su papel en la cooperación transfronteriza entre Galicia y el Norte de Portugal es similar en cuanto a sus orígenes, pero se diferencia de la Comunidad de Trabajo

⁷ Ente administrativo del Gobierno del Estado del Portugal para la gestión desconcentrada en su territorio.

Galicia-Norte de Portugal en sus objetivos y resultados. En cualquier caso, este actor ha contribuido, desde el poder local, a la consolidación de la eurrorregión Galicia-Norte de Portugal, entre otras razones por su diseño jurídico y organizativo, ya que el Eixo Atlántico es una “asociación de derecho privada portugués”, con domicilio social en el país luso, y con dos sedes de gestión en Galicia (Vigo) y Portugal (Porto). Además, desde su surgimiento en 1992, ha concitado el interés de los municipios gallegos y portugueses, de forma que en sus inicios contó con seis *concellos* (gallegos) y seis cámaras (portuguesas), que han devenido 34 en el año 2008, 17 por el lado luso y 17 por el gallego. Al igual que la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, ha construido su propia “senda de dependencia” a través de diversas etapas o fases, que se pueden resumir en (Varela, 2010a:269-290):

- 1) Una fase informal, que discurre a lo largo de la década de 1980, culminada en 1991 con la firma de los Estatutos del Eixo Atlántico;
- 2) Una fase institucional, que contempla parte de la deecada de 1990 y de los años entre 1992-2006, durante los cuales entre 1992-2000: *a)* se adopta un figura institucional de cooperación local transfronteriza; *b)* se dota a la asociación de “musculatura” de organización y gestión, política y administrativa; *c)* se incorpora a la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, como una comisión de carácter específico (adhocrático), centrada en los temas locales. Ya los años entre 2000 y 2006 se aprueban nuevos estatutos que refuerzan su organización y gestión de proyectos y actividades de cooperación (Domínguez, 2010:203-214), lo que la convierte en un referente en materia de “desarrollo eurrorregional” para el resto de entidades de cooperación en toda la frontera de España y Portugal. El Eixo Atlántico comienza a adquirir así una dimensión “internacional”, más allá de la transfronteriza, que se va reforzando con las sucesivas ampliaciones de socios (2007-2008), así como con los éxitos en el fomento, impulso y creación de nuevas redes de cooperación local europeas

(Euromot, RIET, CECICN),⁸ además de transformarse en el *think tank* de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal por medio de su Servicio de Estudios y Publicaciones (Varela, 2010c:215-229).

A partir de lo expuesto en los párrafos anteriores, es fácil concluir que en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal coexisten dos actores de cooperación transfronteriza que, como dos “vasos comunicantes”, ayudan a construir este espacio de frontera, aunque sin llegar a estar sumados a un mismo proyecto de consolidación institucional eurorregional.

Algunas razones de esta dinámica tienen que ver con su dimensión institucional (uno es actor local, el otro regional), pero, sin duda, los elementos diferenciales de ambas entidades de cooperación transfronteriza están relacionados con su organización, su estructura de gestión y con el liderazgo estratégico de los representantes de ambas entidades, inexistente en el caso de la Comunidad de Trabajo, de gran trayectoria en el caso del Eixo Atlántico. En todo caso, este escenario puede cambiar, tanto por factores endógenos (de las propias organizaciones), como exógenos (de los períodos de programación comunitarios), como ya ocurriera en décadas anteriores.

Este es el sino de la cooperación transfronteriza en Europa, construido por Estados, desarrollado por regiones y municipios, contando con escasos compromisos de los agentes económicos y de los centros de investigación superior, y aislada de la ciudadanía.

En el recorrido, hasta la fecha de la cooperación formal, no se le escapa al lector que en estas líneas apenas se ha mencionado la dimensión informal de la cooperación transfronteriza, porque esto, sin duda, pertenece al futuro, y el futuro le pertenece a los ciudadanos, ya que como sentenció en su día el mismo Jean Monnet: “Nada es posible sin las personas, nada permanece sin las instituciones”.

⁸ El Eixo Atlántico participa como impulsor de estas tres redes europeas de cooperación local, al ejercer en dos de ellas un fuerte liderazgo; las redes son: Euromot (Red Europea de Autoridades Locales Transfronterizas, integrada por la MOT, el Eixo Atlántico y la City Twins Association), RIET (Rede Ibérica de Entidades Transfronterizas), y CECICN (Conference of European Cross-Border and Interregional City Networks).

EL FUTURO: ¿COOPERAR O COMPETIR EN RED? SOBRE LA COOPERACIÓN FORMAL E INFORMAL

El viaje por la eurrregión Galicia-Norte de Portugal nos ha dejado a todos los que en ella vivimos y trabajamos, una “mochila” llena de experiencias, buenas y malas prácticas que marcan el camino de la cooperación transfronteriza y anticipan alternativas de futuro.

La visión que de su análisis se deriva tiene, en consecuencia, un marcado carácter subjetivo, que ya fue anunciado en la introducción del trabajo. En el caso personal, la experiencia vital y profesional permite reconstruir la visión que sobre la cooperación transfronteriza se ha desarrollado en las últimas dos décadas (1991-2011), y que refuerza algunos de los paradigmas clásicos de la cooperación en las organizaciones (Barnard, 1993:311-326), a la vez que define otros nuevos, emergentes, complementarios y adaptados a la realidad de una sociedad, una economía, una administración y una política que han cambiado sustancialmente sus bases de legitimidad institucional y sus modelos de gestión pública.

Porque lo que vivimos, ya no es posible vivirlo de nuevo, la “experiencia eurorregional” nos aporta algunas lecciones que deberían ser incorporadas a las agendas transfronterizas de unos territorios que tienen que posicionarse más allá de Europa, en la globalización, pero a partir de una definición propia de la cooperación. Porque en las tres dimensiones del bienestar, social, económico e institucional, se pueden plantear nuevas bases de reformulación de la cooperación transfronteriza a escala global.

Si nos centramos en la experiencia desarrollada por el Eixo Atlántico Noroeste Peninsular⁹ en el ámbito de la cooperación transfronteriza, podemos entender el futuro del conjunto de la cooperación territorial en la Unión Europea, que giraría en torno a las siguientes claves:

- 1) Los roles de las estructuras de cooperación deben orientarse a la búsqueda del objetivo estratégico de las políticas de cohesión en la Unión

⁹ En la cual el investigador ha participado desde el año 2005, primero como director de su *Revista de Pensamento*, posteriormente como director de su Servicio de Estudios y Publicaciones (2009-2011) (<http://www.eixoatlantico.com>).

Europea: mejorar el modelo de crecimiento de forma que resulte más inteligente, más inclusivo y más sostenible; si bien es cierto que, a la luz de la “crisis sistémica” que se ha instalado en Europa, al reformularse los consensos básicos sobre los cuales se ha construido desde mediados de los años 1950 (Majone, 2006:1-10).

- 2) La fase institucional de las entidades de cooperación, debe concluirse con la incorporación de la dimensión de la gestión pública a sus organizaciones, así como a los ciudadanos y a los actores sociales, económicos y de la sociedad del conocimiento a sus estructuras de toma de decisiones.
- 3) Para ello, se deben redefinir los conceptos de cooperación, interdependencia, fronteras y gobernanza, con el fin de adaptarlos a nuevas realidades transfronterizas más “líquidas” y llenas de incertidumbres (Bauman, 2009); algunos de ellos ya han sido revelados a lo largo del capítulo:
 - Cooperación, es una actividad consciente que realizan uno o más socios (generalmente actores institucionales), en el marco de un programa financiero comunitario, a fin de maximizar sus beneficios en el ámbito, entre otras, de las políticas públicas de infraestructuras, de innovación, deportivas, educativas, sociales, culturales o de gestión pública.
 - Interdependencia, de facto, son las condiciones previas al establecimiento de fronteras, según las cuales dos territorios de uno y otro lado de la frontera son usados por los ciudadanos, por las empresas y por los actores regionales y locales (no siempre bajo la dirección política del Estado central), con el fin de intercambiar bienes y servicios.
 - Fronteras, están relacionadas con los espacios que tienen lugar entre los Estados, y entre los mismos actores de la cooperación, como es el caso de los gobiernos locales, que deben ser superadas con el objetivo de plantear bases diferentes sobre las que cooperar, complementarse y competir en un espacio comunitario de alta densidad de redes “glocales”.
 - Gobernanza transfronteriza (desde la perspectiva local), sería la actuación de los gobiernos y administraciones locales en materia de

coordinación de las políticas públicas estratégicas de un municipio, a través de las cuales actúa como catalizador de las redes de políticas, conectando a los actores públicos, privados y sociales en ellas interesadas, con el territorio multinivel en el cual tienen sentido estas políticas; donde el territorio tiene que ver con los espacios definidos por la cooperación territorial de la Unión Europea, con especial interés por aquellos de ámbito transfronterizo en el cual municipios urbanos y rurales colaboran para conseguir objetivos de desarrollo y cohesión social definidos en común (Varela, 2010a:142).

La experiencia del Eixo Atlántico en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, permite visualizar (Varela, 2010b:277-298) nuevos modelos de organización de la cooperación, que pasan por acomodar su paradigma basado en instituciones, a otro en el que cobren mayor protagonismo las personas. Sólo así será posible definir en común (instituciones, empresas, ciudadanía), estos nuevos espacios de cooperación, los objetivos futuros, sus fórmulas de gestión. Para ello, observamos cómo nuevas palabras sustituyen aquellos otros conceptos que han formado parte de la agenda de la cooperación transfronteriza en estas últimas dos décadas; conceptos que representan formas alternativas de comprensión de la cohesión social, entre los que podríamos destacar:

La perspectiva de “redes” (Chaqués, 2004) y el *networking* (Agranoff y McGuire, 2007:1-53) se sitúa como la fórmula adecuada para entender la interdependencia; y que está siendo trabajada desde hace una década por el Eixo Atlántico, tanto en su dimensión interna (gobiernos locales que forman parte de la asociación), como externa (impulso a la creación de nuevas redes de cooperación local en Europa) (Ramos y Varela, 2009:103-133).

La “cooperación de segunda generación”, o, siguiendo la estrategia europea para el próximo período de programación financiera comunitaria (Estrategia U. E. 2020) “cooperación inteligente”; concepto manejado por el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (Vázquez, 2009:75-86),¹⁰ que identifica aquellos esfuerzos por trabajar de ma-

¹⁰ “Cooperación de segunda generación” se define como el “desarrollo conjunto, y armónico, de servicios compartidos, esenciales para el desarrollo socioeconómico y una mejor calidad de vida de los territorios de frontera: transportes, TIC, educación, sanidad, parques logísticos empresariales y tecnológicos y una ordenación del territorio conjunta;

nera conjunta realizados entre actores que “compiten” en territorios de frontera.

La “competitividad” (Innerarity, 2009; Covas, 2009:49-59;¹¹ Domínguez, 2009:61-73), *mix* de cooperación y competencia, que se formula como alternativa a los modelos imperfectos de competencia entre territorios, basados en la fórmula “ganar-perder”, a partir de los cuales se pretende evolucionar de prácticas de “suma 0”, a otras de “suma de variables”.

La “buena gobernanza” (Prats, 2005;¹² Aguilar, 2006) entendida como un proceso de integración del buen gobierno, buena administración y buena ciudadanía, que deben convertirse en motores de un renovado espíritu basado en un nuevo contrato social en el escenario geopolítico global.

Esta revisión del paradigma de la cooperación transfronteriza, plantea la necesidad de nuevas lógicas políticas y administrativas, pero también sociales y económicas, de las que forman parte los procesos de cooperación formal e informal. Sin su entendimiento y comprensión por parte de la comunidad política, social y epistémica que forma parte

es decir, todo aquello que permite diseñar y ejecutar proyectos sociales y económicos conjuntos, o lo que es lo mismo, herramientas para que los ciudadanos programen y ejecuten de forma autónoma su desarrollo” (Vázquez, 2009: 80).

¹¹ Para Covas (2009:56, 57), la “competitividad” deberá integrar varias artes: “el arte de la localidad y de las redes locales, el arte del asociativismo y de las redes de interconocimiento, el debate público sobre los nuevos bienes y servicios colectivos y los nuevos espacios-globales, la economía de los ecosistemas y de los paisajes globales y la generación de nuevos climas e interioridades, un programa de *benchmarking* y de buenas prácticas empresariales, la promoción *diplomática* de las relaciones exteriores de la nueva entidad multiterritorial, la promoción de la economía de lo simbólico y de lo imaginario en la construcción de un espacio público multiterritorial”.

¹² Para Joan Prats, la “buena gobernanza” supondría “una nueva forma de gobernar, superadora del tradicional esquema jerárquico, que implica por igual la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, en la resolución de problemas que afectan al interés general. Los requisitos básicos para que la gobernanza se convierta en buena gobernanza, o buen gobierno (símil empleado por el profesor Prats en numerosas ocasiones), tienen que ver con la existencia de un buen capital social, la implicación activa y corresponsable de los actores privados-empresariales, así como el liderazgo de la alta función pública y de los políticos que están al frente de las instituciones públicas de un territorio. El funcionamiento de la buena gobernanza se corresponde con la dinámica de las redes de políticas, las estructuras de acción pública intergubernamentales y la aplicación de criterios de transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la acción pública” (Varela, 2011:5).

de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, será muy difícil caminar juntos; en la crisis sistémica que vive el “viejo mundo”, resultará imposible seguir conviviendo juntos tras dos mil años de historia.

En definitiva, creemos que las instituciones, las identidades, las ciudadanías simples (de un solo Estado, Nación, o todos los anteriores) o complejas, ya no garantizan la estabilidad, la sostenibilidad de las relaciones entre dos o más comunidades. La auténtica garantía, el reto de la cooperación transfronteriza en la eurorregión mirando al futuro de Galicia y del Norte de Portugal, radica desde luego en la institucionalización de los actores eurorregionales, aunque esta consolidación debe llevar aparejada grandes dosis de confianza, elemento básico del capital social (e institucional) y de la buena gobernanza, paradigma sobre el que los diferentes actores “callaecii” de un territorio bimilenario como este, deben comenzar a trabajar, como si el siglo XXI supusiese el mismo inicio de su cooperación.

REFERENCIAS

- AGRANOFF, Robert y Michael MCGUIRE [conferencia]
 2007 “Answering the big questions, asking the bigger questions: Expanding the public network management empirical research agenda”, IX Public Management Research Conference, Tucson, Arizona, octubre, pp. 1-53.
- AGRANOFF, Robert y Michael MCGUIRE
 1998 “Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 8, pp. 67-91.
- AGRANOFF, Robert
 1997 “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, comps., *La nueva administración Pública*, Madrid, Alianza, pp. 125-170.
- AGUILAR, Luis Fernando
 2006 *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

BARNARD, Chester

- 1993 “Las funciones de los elementos dirigentes”, en Carles Ramió y Xavier Ballart, comps., *Lecturas de teoría de la organización vol. I. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 311-326.

BAUMAN, Zygmunt

- 2009 *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona, Tusquets Editores.

BELTRÁN, Miguel

- 1991 *La realidad social*, Madrid, Editorial Tecnos.

BERGER, Peter y Thomas LUCKMANN

- 1986 *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

BERUMEN, Humberto Félix

- 2011 *Tijuana la horrible. Entre la historia y el mito*, Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte.

BICKMAN, Leonard

- 1980 “Recogida de datos I. Métodos de observación”, en Claire Selltiz, Lawrence S. Wrightsman y Stuart W. Cook, comps., *Métodos de investigación en las ciencias sociales*, Madrid, Ediciones RIALP, pp. 345-398.

CABANAS, Marta, Jens GABBE, Enrique José VARELA y Xoán F. VÁZQUEZ

- 2011 “Los documentos estratégicos de la Unión Europea para el 2020: Análisis en clave urbana”, *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 18, pp. 195-207.

CANCELA, Celso

- 2010 “Panorama de la cooperación territorial en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal”, *Doc. Anàl. Geogr.*, vol. 56, núm. 1, pp. 149-165.

CANCELA, Celso

- 2008 “Una nueva fase en la cooperación transfronteriza: Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial”, en Celso Cancela, coord., *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicions, pp. 157-189.

CLOSA, Carlos

2001 *La europeización del sistema político español*, Madrid, Itsmo.

COLLER, Xavier

2000 “Estudio de casos”, *Cuadernos Metodológicos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, núm. 30.

CORTÁZAR, Juan y Michael BARZELAY

2004 “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, en <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Barzelay%20Guia%20Metodologica%20EC%20final%20editada.pdf>, consultado el 10 de enero de 2012, pp. 1-69.

COVAS, António

2009 “O Eixo Atlântico e a “coopetição” transfronteiriça. Decálogo para uma nova sabedoria dos limites”, *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 16, pp. 49-59.

CRESPO, Jorge

2004 “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas”, en José Manuel Ruano, coord., *Política europea y gestión multinivel*, Oviedo, Septem Ediciones, pp. 15-46.

CHAQUÉS, Laura

2004 *Redes de políticas públicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

DOMÍNGUEZ, Luis

2010 “O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular: A historia dunha aposta na sociedade do coñecemento”, *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 17, pp. 203-214.

DOMÍNGUEZ, Luis

2009 “Las estructuras de cooperación en territorios deslindados y deslimitados?: la competitividad como alternativa”, *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 16, pp. 61-73.

DOMÍNGUEZ, Luis

2006 “Cinquenta anos cooperando entre fronteiras na Europa (1950-2000)”, en Luis Domínguez, dir., *Europa e a Cooperación*

Transfronteira, Oporto, Portugal, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 151-185.

DOMÍNGUEZ, Luis

2004 “Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro”, en Domínguez, Luis y Nuno Venade, coords., *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Oporto, Portugal, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 3-51.

DUFEY, Michele, Ana María FERNÁNDEZ, Catalina MOURGUES

2007 “Expresión y reconocimiento de emociones: un punto de encuentro entre evolución, psicofisiología y neurociencias”, *Revista Chilena de Neuropsicología*, núm. 2, pp. 8-20.

ECKSTEIN, Harry

1975 “Case study and theory in political science”, en Fred Greenstein y Nelson Polsby, edits., *Handbook of political science*, vol. 7, Strategies of inquiry, Reading, MA, Addison-Wesley, pp. 79-138.

ECO, Umberto y Thomas A. SEBEOK

1989 *El signo de los tres: Dupin, Holmes, Peirce*, Barcelona, Lumen.

GOLDSMITH, Michael

1994 “Europa y las regiones: Europa y las ciudades”, en Manuel Arenilla, John Loughlin y Teo Toonen, edits., *La Europa de las regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, pp. 173-185.

GOLEMAN, Daniel

1996 *La inteligencia emocional. Por qué es más importante que el cociente intelectual*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.

HOCKING, Brian

2004 “Patrullar por la ‘frontera’: la condición de actores de los gobiernos no centrales”, en Francesc Morata, ed., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 395-426.

INNERATY, Daniel

2009 *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós.

LAKOFF, George y Mark JOHNSON

1991 *Metáforas de la vida cotidiana*, Madrid, Ediciones Cátedra.

LÓPEZ, Álvaro

1998 *A Galicia irredenta*, Vigo, Edicions Xerais.

LÓPEZ, Álvaro

2000 *Un modelo de organización territorial para Galicia*, Madrid, UNED Ediciones.

LÓPEZ, Álvaro

2004 “Galaecos españois e porto galaecos: Identidades e fronteiras”, *Revista Pensamento do Eixo Atlántico*, núm. 6, pp. 43-50.

LÓPEZ, Álvaro

2005 “A crise do Estado en zonas transfronteirizas: Estudo de caso do Couto Mixto como modelo sociopolítico alterntativo ao Estado”, en Antonio-Carlos Pereira y Argimiro Rojo, coords., *Multiconstitucionalismo e multigoberno*, Santiago de Compostela, Estados e eexións na Unión Europea, Universidade de Santiago y Universidade de Vigo, pp. 177-183 (Cátedra Jean Monnet).

MAJONE, Giandomenico

2006 “Is the european constitutional settlement really successful and stable?”, *Notre Europe, Etudes & Recherches*, pp. 1-10.

MORATA, Francesc

1995 “Unión Europea, administraciones públicas y mercado interno”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, pp. 37-46.

MORATA, Francesc

2000 “La política regional y de cohesión”, en Francesc Morata, edit., *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, pp. 143-188.

MORATA, Francesc

2004 “Regiones y gobernanza multinivel en la unión europea”, en Francesc Morata, ed., *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 19-50.

MORATA, Francesc

2005 “Europeización y gobierno local: la Iniciativa EQUAL”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 33-34, pp. 67-84.

MORATA, Francesc

2007 “La costruzione istituzionale delle Euroregioni”, *Le Istituzioni del Federalismo*, Anno XXVIII, Supplemento 1, pp. 7-39.

MORGAN, Gareth

1990 *Imágenes de la organización*, Madrid, Ra-ma.

PEREIRA, Antonio-Carlos

2001 “Después de la soberanía”, *Revista de Derecho Político*, núm. 50, pp. 55-82.

PERKMANN, Markus y Ngai LING SUM

2002 *Globalization, regionalization and cross border regions*, Londres, Palgrave Macmillan.

PRATS, Joan

2005 *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

RAMOS, Luis y Enrique VARELA

2009 “Redes de cooperación en las ciudades medias del Eixo Atlántico: Galicia Central y Douro Alliance”, en Román Rodríguez, coord., *Complementariedade para competir. Eixo Atlántico: una estratexia polo territorio*, Vigo, España, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 103-133.

RIO, Jose, Argimiro ROJO, Teresa S. A. y Enrique VARELA

2006 *A gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Oporto, Portugal, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

RODRÍGUEZ, Fernando

2009 “Etnometodología”, en Román Reyes, dir., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Tomo 1/2/3/4, Madrid-México, Plaza y Valdés, en <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/E/etnometodologia.htm>>, consultado el 10 de enero de 2012.

ROJO, Argimiro

1991 *La regionalización del estado en la Europa comunitaria*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa.

ROJO, Argimiro

1996 *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las regiones*, Madrid, Editorial Dykinson.

ROJO, Argimiro

2004 “La movilización regional y la emergencia de un sistema de gobernación de múltiples niveles en la Unión Europea”, José Manuel Ruano, coord., *Política europea y gestión multinivel*, Oviedo, Septem Ediciones, pp. 47-69.

ROJO, Argimiro

2006 “La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 35, pp. 119-142.

ROJO, Argimiro

2007 “Percepciones mutuas e imágenes recíprocas: España y Portugal ante el espejo”, en Rafael García y Luis Lobo, coords., *España y Portugal. Veinte años de integración europea*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, pp. 235-252.

ROJO, Argimiro

2009 “Una aproximación politológica al fenómeno eurorregional”, *Eixo Atlántico, Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 16, pp. 87-121.

ROJO, Argimiro y Enrique Varela

2010 “Las eurorregiones como motores de la refundación europea: una aproximación politológica”, *Razón y Palabra*, núm. 74, noviembre 2010-enero 2011, en <<http://www.razonypalabra.org.mx/N/N74/monotematico74/01-M-Eur.pdf>>, consultado el 10 de enero de 2012.

SALMON, Christian

2008 *Storytelling. La máquina de fabricar historias y formatear mentes*, Barcelona, Península.

SAMPEDRO, José Luis

2007 *Escribir es vivir*, Barcelona, Debolsillo.

SCHIMMELFENNING, Frank

2009 “Europeanization beyond Europe”, *Living Reviews in European Governance*, vol. 4, núm. 3, en <<http://www.livingreviews.org/lreg-2009-3>>, consultado el 10 de enero de 2012.

SMYTH, Michael [dictamen exploratorio]

2009 “Cooperación macrorregional. Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa”, Comité Económico y Social Europeo, 2009/C 318/02.

VALLÉS, Josep

2006 *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona, Ariel.

VARELA, Enrique

2003 *Las administraciones públicas contemporáneas en España. Una visión multidisciplinar desde el Estado de las autonomías*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicions.

VARELA, Enrique [tesis]

2010 “Gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada. Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el norte de Portugal”, Universidad Complutense de Madrid, en <<http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>>, consultado el 10 de enero de 2012.

VARELA, Enrique

2010 “El ‘sueño estratégico’ del Eixo Atlántico: de la planificación a la estrategia, a través de las agendas estratégicas”, en Román Rodríguez, dir., *Territorio. Ordenar para competir*, Oleiros, España, Netbiblo, pp. 277-298.

VARELA, Enrique

2010 “El servicio de estudios y publicaciones del Eixo Atlántico (SEPEA): una perspectiva institucional (y emocional)”, *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Eixo Atlántico, núm. 17, pp. 215-229.

VARELA, Enrique

2011 “Papá, quando for grande quero ser como o Eixo Atlántico!”, en Rui Nuno Baleiras, coord., *Casos de desenvolvemento regional*, Cascais, Príncipe Editora, pp. 529-541.

VARELA, Enrique [documento de trabajo]

2011 “La gobernanza en la obra de Joan Prats”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, núm. WP-2011-01, pp. 1-16.

VÁZQUEZ, Xoán

2009 “La cooperación como ventaja competitiva”, *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Eixo Atlántico, núm. 16, pp. 75-86.

VILLORIA, Manuel

2005 “El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos”, en Antonio Natera y Francisco Vanaclocha, dirs., *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 181-212.

WRIGHT, Deil

1997 *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.

CONCLUSIONES GENERALES

Luis F. Aguilar / María del Rosio Barajas Escamilla

El libro constituye una contribución importante al estudio de las relaciones transfronterizas y al propio estudio de fronteras. Sin duda, los diversos capítulos que componen esta obra se inscriben en una nueva perspectiva para abordar los estudios de frontera. Sin dejar de reconocer la contribución que tuvo hasta la década de 1980 la perspectiva teórica sobre la dependencia para interpretar y analizar muchos de los procesos fronterizos en los que intervenían regiones de mayor y menor desarrollo socioeconómico, también debe reconocerse que, a partir de la década de 1990, para entender las fronteras se va configurando una nueva perspectiva teórica basada en la interdependencia, esto como consecuencia del creciente proceso de globalización y de integración económica en diversas regiones del mundo, lo que da lugar a procesos de interdependencia en diversos ámbitos (económico, social, ecológico, político) y que estimula los procesos de reterritorialización de y en los espacios donde se produce esta integración en diversas configuraciones territoriales (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, Mercado Común del Sur de América Latina, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), y otros procesos de integración.

Como se ha mencionado en diversos capítulos del libro (Barajas, Vega y Reyes, principalmente), la teoría de la interdependencia, acuñada en los años de las décadas de 1970 y 1980 dentro de la escuela de relaciones internacionales, reconoce que la interdependencia, particularmente la originada en la dimensión económica, constituye una nueva forma de relación entre países que, debido a la gran movilidad del capital y de la fuerza de trabajo, va a generar relaciones que ya no están basadas exclusivamente en relaciones de dependencia de un lado con el otro, sino que se están generando procesos de dependencia mutua que llevan a situaciones de interdependencia, en donde los conflictos entre países no necesariamente van a ser resueltos a partir del ejercicio militar, basada esta idea en los altos costos de transacción que implican este tipo de medidas.

Los trabajos de Barajas y Vega refieren tres conceptos que resultan centrales para abordar el estudio de las relaciones transfronterizas: interdependencia, cooperación y asimetría. Con base en los planteamientos de Keohane y Nye (1989) se sustenta que la creciente participación de las economías nacionales en un proceso global y de fuerte desarrollo tecnológico ha llevado a los diversos países a volverse altamente interdependientes entre sí, con la característica de que el Estado-nación ya no es el principal actor en la definición del curso de los países, sino que emergen nuevos actores (empresas multinacionales, movimientos sociales transnacionales y organismos multilaterales y supranacionales). Entonces, la noción de interdependencia alude a una situación de mutua dependencia entre países y de afectación de fuerzas externas sobre los mismos. En ese contexto, el concepto de cooperación surge de la necesidad de resolver un conflicto o al menos prevenirlo a partir de las relaciones de interdependencia que se dan entre los mencionados nuevos actores (Estados-nación, empresas multinacionales, movimientos sociales, o transnacionales, organismos internacionales, bilaterales, entre otros). Finalmente, el concepto de asimetría se refiere al reconocimiento de que no existe un poder igual entre países, ya que la dependencia puede ser mayor de un lado que del otro, lo que permite un cierto control o influencia sobre el otro a través de la posesión de recursos políticos significativos que facilitan el ejercicio de dicho control.

Así mismo, y como se aborda en la introducción, la interdependencia contempla como sus ejes de acción: la cooperación y el conflicto, y como ya se mencionó antes, si bien la interdependencia económica no necesariamente va a terminar con los conflictos entre países, sí tiene la capacidad de reducirlos. Esta perspectiva teórica, podríamos decir que es utilizada en los diversos capítulos del libro para explicar muchos de los nuevos procesos que se viven en las regiones fronterizas y que sirven de base para la construcción de regiones transfronterizas, las cuales a partir de los procesos de integración buscan sumar a su cercanía geográfica las complementariedades del territorio y actuar en el concierto global como regiones subnacionales integradas y competitivas.

Esta perspectiva de interdependencia permite reconocer que las asimetrías están presentes en las regiones fronterizas y transfronterizas, lo que da lugar a relaciones de interdependencia complejas y asimétricas, con costos desiguales de transacción para cada uno de los actores (mismos que se van a traducir en diversos efectos de sensibilidad y vulnerabilidad de los participantes en esta relación), pero cuyas relaciones están basadas en las capacidades de los actores locales para generar sinergias y con ello ampliar sus relaciones de cooperación y resolver conflictos. En este sentido, cobra relevancia el planteamiento de Wong-González sobre las nuevas configuraciones territoriales que generan dos grandes procesos: la defronterización y la refteronterización, que son el resultado de la forma en que se gestionan las asimetrías en los espacios de frontera.

Las nuevas configuraciones territoriales producen hoy nuevas discusiones y preocupaciones, como se ha podido apreciar a lo largo de muchos de los trabajos que en este libro se han incluido, encabezados sin duda por los planteamientos de Luis F. Aguilar. En este contexto es donde surge el concepto de gobernanza, que inicialmente es discutido como un elemento central de gestión de los grandes procesos de integración regional en el mundo en donde, por un lado, se conforman gobiernos supranacionales y, por el otro, se incorporan en este proceso de gobernanza a nuevos actores de carácter transnacional o de los sectores social y privados. El concepto de gobernanza transfronteriza surge como una necesidad de gestionar y dirigir los diversos procesos que se suscitan en los espacios de frontera, y que van a involucrar los aspectos de gobiernos multinivel (como gobierno central, regional, local) y

la paradiplomacia (la acción de los gobiernos subnacionales). En este sentido, el trabajo de José María Ramos ilustra muy bien esos espacios requeridos de gestión estratégica o de relaciones intergubernamentales, como las nombra Marcos Reyes. Adicionalmente, el trabajo de la experiencia específica de gobernanza que se puede analizar a través de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos de México y Estados Unidos, presentado por Francisco Lara-Valencia *et al.*, constituye un claro ejemplo de las fortalezas de este tipo de institucionalidad, aunque muestra también las dificultades y externalidades que afectan estos procesos de cooperación y gobernanza.

En resumen algunos de los argumentos de autores como Aguilar, Reyes y Ramos, se reconoce que los problemas de diversos tipos y niveles que se presentan en las fronteras de los países exigen otra forma o proceso de respuesta gubernamental, diferente a la tradicional (doméstica y binacional) en la que un gobierno cree o pretende por sí mismo, con los recursos que dispone, resolver los problemas que perjudican la vida de las comunidades fronterizas o controlar, al menos, sus efectos más nocivos. Supuesto y posición de varios de los autores del libro es que los problemas fronterizos, en razón de sus características de transterritorialidad e interdependencia, no pueden ser abordados ni resueltos a menos que existan formas de dirección o gobernanza transfronteriza (normas, procedimientos, políticas, instancias o agencias directivas, estándares) que incluyan la acción conjunta de los varios gobiernos y comunidades de la frontera y/o formas de gestión transfronteriza de los asuntos de interés común, cuyo tratamiento eficaz requiere actividades de información, planificación, organización, seguimiento, evaluación, que han de ser desarrolladas y compartidas conjuntamente por los gobiernos y las comunidades de la frontera.

De hecho, el punto de partida y la razón de ser del seminario de 2011 y de los artículos que aquí se presentan fue la hipótesis de trabajo y la convicción cívica de que la solución de los problemas fronterizos depende de que exista un proceso de gobernar asociado, cooperativo y corresponsable en el que se involucren los gobiernos y comunidades de los dos países que comparten la frontera: en dar forma y sustento a un proceso de gobernanza y gestión transfronteriza, que rebase la circunscripción territorial de cada gobierno y que sume más recursos que los

que posee en lo particular. La división territorial debe ser contrapesada o compensada por la unidad de acción (de políticas, proyectos, instituciones, etc.) de los dos diversos gobiernos fronterizos y de las diversas organizaciones sociales que intercambian, se comunican, se necesitan y conviven más allá de sus fronteras territoriales formales.

En este punto debemos, sin embargo, ser más claros y precisos en la denotación conceptual de los términos gobernanza y gestión, que a veces son empleados como equivalentes, dando tal vez pie a confusiones en planteamientos de los problemas y en las propuestas de solución. Una cosa es los asuntos de gobierno, directivos, y otra los de gestión, y/o administrativos. La gestión pertenece a la gobernanza, en tanto es su momento administrativo de recursos (económicos, materiales, humanos, etc.), pero no es igual a la gobernanza, ya que ésta es fundamentalmente la actividad mediante la cual los gobiernos y las organizaciones sociales (incluyendo las organizaciones del conocimiento) dirigen y coordinan la vida en sociedad, al definir los objetivos, prioridades, proyectos de importancia para la vida asociada (en nuestro caso, la sociedad fronteriza), así como definen los recursos, las acciones, las formas de división del trabajo y de la responsabilidad que se requiere para realizar los objetivos deseados. Gobernanza es la decisión/acción directiva, mientras que gestión es el conjunto de acciones que llevan a efecto las decisiones directivas. En los estudios presentados hay problemas transfronterizos que resultan por fallas de gestión de o entre los gobiernos fronterizos, pero en otros estudios el problema es de mayor profundidad, pues los problemas irresueltos, los conflictos, las necesidades, las amenazas, los deterioros, los atropellos injustos a personas, los sufrimientos humanos, etcétera, se deben a la inexistencia de principios, normas, decisiones y responsabilidades compartidas y acordadas por los gobiernos municipales, estatales y nacionales de ambos lados de la frontera. Si no hay una visión compartida de la región entre los gobiernos fronterizos y, más específicamente y acaso realísticamente, sobre temas sensibles que rebasan la línea divisoria como ambiente, desarrollo regional, infraestructura, seguridad, movilidad, lo lógico es que abunden fallas administrativas, además de incertidumbres o arbitrariedades jurídicas. La gestión exitosa requiere de instituciones

y políticas públicas compartidas y de instancias o agencias colegiadas pactadas por los gobiernos de ambos lados de la frontera.

Si bien es cierto que las relaciones transfronterizas, como relaciones de interdependencia, incluyen tanto aspectos de cooperación como de conflicto, se espera que las nuevas formas de cooperación lleven a reducir y/o actuar sobre los conflictos, y de esa manera construir acuerdos de convivencia, y de justicia en cuanto a los recursos compartidos y de responsabilidad frente a la necesidad de actuar para resolver problemas que requieren acciones compartidas por actores de ambos lados de la frontera. En conexión con este punto, se afirmó de varios modos que las formas de gobernanza y/o de gestión transfronteriza, para poder existir, ser eficaces y ser consistentes, exigen o implican cooperación y que ésta se facilita cuando existen situaciones y conciencia de interdependencia. Difícilmente tomará forma la colaboración si los gobiernos y sociedades de cada lado de la frontera consideran que no tienen un problema en común o si consideran que pueden resolver por ellos mismos el problema que los afecta.

La interdependencia es una realidad que se asienta en bases diversas, pues los actores sociales (políticos o económicos) descubren que tienen un problema en común a partir del hecho de que el mismo no puede ser resuelto por separado y de manera unilateral. La interdependencia es una realidad que resulta a partir del conocimiento y el hecho de que un actor social registra que no puede resolver por sí mismo (con los recursos que posee) los problemas de su interés ni alcanzar los objetivos que le importan y que, para resolverlos o realizarlos, depende de los recursos de varios tipos que están en posesión de otros actores que le son independientes y con los que deberá pactar o cooperar en diversas formas y grados para poder resolver sus problemas y lograr sus objetivos y, en consecuencia, deberá informarse sobre el perfil de sus posibles “socios”, crear relaciones de credibilidad y confianza, sostener con procedimientos idóneos (reglas, incentivos, agencias) los acuerdos de intercambio y cooperación.

Autores como Rhi y Oddone, y Varela versaron sobre la necesidad de establecer procesos de acción colectiva para fomentar acciones de desarrollo en pro de las regiones transfronterizas en construcción. La experiencia de acción colectiva y de gobernanza mayormente institu-

cionalizadas como en las regiones transfronterizas de América Latina o de la Unión Europea dan muestras de la posibilidad de construir consensos y acciones conjuntas, esto a pesar de las diferencias institucionales o de recursos disponibles por los diversos actores subnacionales. En este contexto, en particular, Blanca Lara en su trabajo discute el concepto de región como espacio social, espacio de vida y de identidad vital, espacio históricamente formado y enérgicamente abierto al futuro, en donde se producen, en donde se suscitan experiencias de cooperación menos formalizadas como en el caso de la Frontera México-Estados Unidos.

La interdependencia de recursos que conduce a la cooperación fue otra supuesta hipótesis o marco de referencia de la mayor parte de los trabajos presentados. La cooperación es estimulada y facilitada por instituciones, regímenes, liderazgos y prácticas binacionales que implican e incentivan la cooperación en asuntos específicos y por la existencia de prácticas de asociación intergubernamental y gubernamental-sociales, como casi todos los documentos señalaron. Sin embargo, todos señalaron también, directa o indirectamente, que la cooperación es posible en la medida que los acuerdos, instituciones, prácticas, asociaciones, proyectos y agencias logran disminuir notoria o significativamente los costos de transacción (o los costos de la interacción). Este punto fue considerado crucial. Si la gobernanza transfronteriza requiere cooperación, la cooperación será posible, facilitada y duradera a condición de que existan circunstancias que reduzcan los costos de transacción e interacción.

En diversos trabajos se estableció de manera clara que una de las fuentes de los costos de transacción es el desajuste, la heterogeneidad o la no correspondencia que hay entre las instituciones, los regímenes, los sistemas de información, la cultura cívica y corporativa (organizacional), así como las reglas de operación o los procedimientos vigentes en los gobiernos y sociedades de las dos naciones fronterizas (Reyes, Ramos), además de otros factores como la diversidad en la agenda de asuntos prioritarios, en la definición de los problemas, en los perfiles y responsabilidades de los actores participantes y, a fin de cuentas, la diferencia en niveles de desarrollo económico y tecnológico, para no mencionar la probable o real diversidad de objetivos políticos.

El señalamiento crítico y crucial en este tema fue la observación de que en el caso de la relación transfronteriza México-Estados Unidos, la asimetría (la interdependencia asimétrica) es la fuente de los mayores costos de transacción que desincentivan la cooperación. En varios asuntos (conocidos y analizados) de interés binacional fronterizo la asimetría (real o imaginada o imputada), provoca que los gobiernos y sociedades de ambos lados de la frontera sean reticentes en la creación de relaciones de colaboración, quieran forzar los términos de la relación para su provecho o exista simplemente oportunismo pasajero, con la consecuencia de que el cálculo de un actor sea que son mayores y seguros los costos, e inciertos y reducidos los beneficios. Si las asimetrías significan en la práctica un reparto desigual de costos y beneficios, un desequilibrio entre la contribución que se ofrece y la retribución que se recibe a cambio (en un plazo), el resultado racional es oponerse a la cooperación o simularla, aun si ambas partes tienen claro que no pueden resolver su problema o alcanzar su objetivo sin el involucramiento del otro país, gobierno, condado, municipio, empresa, universidad o escuela.

Otro punto coincidente en los diversos capítulos del libro es que la gobernanza es proceso y estructura de gobierno y que de ninguna manera es un concepto ambiguo, como alguien pudiese pensar. Hoy día es un concepto estandarizado internacionalmente y sus mejores desarrollos teóricos no proceden de la inteligencia angloamericana, que llegaron tarde al concepto y a la problemática de la nueva relación entre gobierno y sociedad, dado que estaban inmersos en temas de la nueva gestión pública, más en la gestión que en la gobernanza. La gobernanza es proceso y estructura. En tanto proceso es una acción intencional, orientada a determinados objetivos preferidos, y es una acción causal, que considera ser la apropiada y la causalmente idónea para realizar los objetivos deseados. Es una acción directiva, que tiene fines y produce efectos. En los estudios presentados se habló del proceso y de la estructura de la gobernanza transfronteriza. En tanto proceso, en los diferentes capítulos del libro se identificaron los actores participantes en las decisiones directivas, y en su implementación se señalaron sus perfiles, sus actitudes (el respeto, la confianza, la credibilidad, la mutuality o talentos ambiguos o contrarios), sus intereses, sus capacidades (cognoscitivas, tecnológicas, financieras, organizativas, etc.), así como

sus niveles de conocimiento, organización y poder. En tanto proceso, los diferentes capítulos del libro, en su descripción y análisis, explícita o implícitamente destacan los componentes que son propios de todo proceso: los insumos o los recursos, las actividades, los productos y los resultados, que son específicos del asunto público del que trataban.

En lo concerniente a la estructura de la gobernanza que enmarca el proceso directivo se señala la diversidad de las instituciones políticas, la concepción del Estado, las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, las relaciones entre los poderes públicos y las organizaciones sociales, los principios, valores y tradiciones políticas, las prácticas de las organizaciones civiles, las formas de participación ciudadana, etcétera. Estas diversidades en la estructura institucional de los gobiernos pueden incrementar los costos de transacción y desincentivar la cooperación, en cuanto son presumiblemente diversas las normas y los procedimientos que regulan el reconocimiento de los actores participantes, la mediación y conciliación de intereses, las formas de participación (diálogo, negociación, acuerdos) en el proceso de decisión de políticas, las reglas y la asignación de recursos. En el caso de la gobernanza transfronteriza, un paso decisivo es justamente crear la estructura institucional, producir conjuntamente las reglas que presidirán la información, el diálogo, el proceso decisorio, la implementación de las decisiones, el financiamiento, la gestión y la rendición de cuentas. La debilidad de la gobernanza transfronteriza se ubica justamente en la inexistencia, precariedad, y vulnerabilidad de estructuras institucionales.

Una conclusión relevante en varios de los capítulos de este libro es que gobernar en modo de gobernanza, que implica redes, agrupamientos, asociaciones entre gobiernos y entre gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil; no va a ser, sin más, políticamente más legítimo y socialmente aceptado ni administrativa y directivamente más eficaz y eficiente sólo por su atributo o propiedad de no ser ya de tipo jerárquico, vertical, de mando y control, y ser en cambio interorganizacional (intergubernamental o gubernamental-social), relacional, asociado y cooperativo. Se destaca la importancia de la jerarquía precisamente para formar redes y hacer que éstas funcionen y duren y se hicieron observaciones críticas acerca de que había formas

de gobernanza nueva que estaban teniendo problemas de representatividad, inclusión, transparencia, rendición de cuentas, de responsabilidad, así como problemas de eficacia y eficiencia por fallas de análisis, organización y funcionamiento, que en gran parte provenían de las situaciones de descoordinación intergubernamental (entre gobiernos) y de la fragmentación intragubernamental (dentro de las entidades administrativas de los gobiernos), tanto en Estados Unidos como en México, que tomaban forma y vida en las fallas de muchas políticas públicas domésticas (ambiente, educación, infraestructura, comercio, etc.) y en las políticas que abordaban varios escabrosos temas fronterizos, como el de la seguridad, el agua, el respeto de los derechos humanos de los migrantes, la integridad y la efectividad de las aduanas, la movilidad cotidiana transfronterizas, el manejo de la infraestructura comunitaria, entre otros. Debido a estos defectos, que son superables pero no de modo inmediato y fácil, es correcto considerar que gobernar de manera transfronteriza en el modo nuevo de una gobernanza mediante redes, asociaciones y partenariados no necesariamente asegura la legitimidad política y la confianza social ni tampoco el costo-eficiencia y la eficacia. Es más bien un proyecto institucional, político y administrativo a construir, a consolidar, a prestigiar socialmente por sus resultados y beneficios, aunque están a la vista los primeros pasos en esa dirección, como es notorio en instituciones, asociaciones, y en la armonización de reglas y procedimientos.

En término de las consideraciones finales de los diversos capítulos, particularmente en los estudios de caso presentados, fue que el abordaje de los asuntos fronterizos fue específico y no genérico. Los diversos estudios introducen diferencias entre los asuntos y, por tanto, presentan propuestas y recomendaciones distintas de gobierno y gestión en su tratamiento y en la jerarquización de los temas de la agenda. Hay asuntos públicos transfronterizos que están relacionados con problemas urgentes, a la vista, agobiantes, que provocan costos y afectan a las poblaciones de ambos lados de la línea fronteriza y a sus exigencias de calidad de vida, y aun a sus derechos humanos, etcétera.

También hay asuntos públicos transfronterizos relacionados con el aprovechamiento de oportunidades para el desarrollo de la región transfronteriza, para el incremento de su bienestar y bien vivir, asuntos

que remiten a la creación deliberada de espacios transfronterizos no sólo para resolver problemas comunes y satisfacer necesidades comunes, sino para crear plataformas de despegue, de potenciamiento del desarrollo, de activación de capacidades sociales, de creación de ventajas comparativas y competitivas, de creación de regiones mundiales de calidad o de economía del conocimiento.

De la misma manera hay asuntos públicos transfronterizos que son particulares, variables, que van a tener tratamientos pasajeros y contingentes, que coexisten con asuntos fronterizos que parecen ser continuos, estructurales, permanentes y que van a requerir tratamientos continuos. De estas consideraciones se infirió correctamente que no se puede homologar el esquema de gobernanza ni como proceso ni como estructura, y que las modalidades (jerárquicas o relacionales, de línea de mando o de coordinación) de la gobernanza van a depender de la naturaleza del asunto y del grado de organización y capacidad social que hay para atenderlo.

Se coincide en que el tipo de gobernanza que podrá tomar forma se relacionará con la complejidad, la criticidad o la gravedad del asunto para una de las comunidades o para ambas, con el tipo de organización y capacidad existente al interior de un gobierno y entre los gobiernos fronterizos, con el tipo y el grado de las relaciones existentes y construidas entre los gobiernos y entre éstos y la sociedad, así como va a depender de las correlaciones de poder en los gobiernos y las sociedades fronterizas, también de las formas y grados de organización y capacidad productiva, organizativa, tecnológica, financiera, política y moral de la sociedad transfronteriza (su capital social). Cada asunto fronterizo está llamado a un enfoque y abordaje transfronterizo diverso según su composición y su historia diversa. Por ende, también se ha discutido posturas que afirman que, independientemente de las diferencias de cultura política de los países fronterizos y del grado de conciencia sobre su interdependencia, es probable y conveniente que en algunos asuntos exista la gobernanza tradicional por gobierno, gobernanza jerárquica, que sigue teniendo validez y que es indispensable particularmente cuando las sociedades son débiles o atrasadas, conflictivas, desordenadas o incompetentes, mientras hay que desplegar formas de gobernanza horizontal y por redes en otros asuntos en los que es visible

el conocimiento, el compromiso y la capacidad de los grupos sociales a ambos lados de la frontera, que están interesados y comprometidos en la solución de un problema común o en la promoción de una causa de valía común o universal (la sustentabilidad del desarrollo, la equidad de género, por ejemplo).

Finalmente, resulta importante regresar al origen de este libro, el cual fue el seminario internacional, Interdependencia, Cooperación, Gobernanza y Fronteras. ¿Cuál es el eslabón perdido?, mismo que se llevó a cabo en septiembre de 2011, y que fue sumamente valioso y aleccionador por la cantidad y la calidad de la información ofrecida y discutida sobre temas fundamentales de las relaciones fronterizas y la gobernanza transfronteriza. Como se mencionó al principio de este apartado, los enfoques teóricos que se discutieron en la conferencia y que se recuperaron en los diversos capítulos del libro, como la interdependencia y la cooperación transfronteriza, nos ofrecen un marco heurístico relevante para el estudio de la realidad de la frontera, lo cual permite orientar la explicación de las situaciones problemáticas existentes y perfilar soluciones en el ámbito de las relaciones fronterizas y transfronterizas.

Sin embargo, como nuevas líneas de investigación resultaría importante ahondar y precisar mejor los enfoques teóricos ya discutidos, así como validar su utilidad heurística para la investigación empírica y la formulación de políticas públicas. En este sentido, tanto el seminario como los trabajos que se incorporan al libro contribuyen a mostrarnos que en este momento tenemos tal vez más información empírica que teorización en temas sensibles de la relación fronteriza y sobre las formas en que los gobiernos atienden actualmente los problemas. Sin embargo, debe de visualizarse que el material que aquí se presenta se encuentra todavía en una fase de exploración, apropiación y validación de enfoques teóricos, modelos explicativos, formatos de políticas públicas y esquemas de procesos de gestión.

Por esta razón, tanto las discusiones en el seminario como en las contribuciones escritas en esta línea del pensamiento, requieren continuidad para no reproducir las varias tristes historias de programas de investigación, no sólo en este país, que arrancan con perspicaces planteamientos de problemas, de discusión sobre hipótesis explicativas y sobre métodos y resultados de investigación, pero que después se interrumpen, pierden

vigor y se desvanecen con la consecuencia de regresar al insuficiente trabajo en solitario y a la incomunicación, mientras los problemas reales crecen, se complejizan y generan nuevos y más graves problemas.

No hay duda de que las relaciones fronterizas y su gobierno son un tema cognoscitivo y socialmente relevante, también nuevo y exigente, por lo que se espera que el seminario que dio origen a esta obra se sostenga duraderamente con el aporte de las investigaciones de los interesados en el tema y su interlocución.

Finalmente, debe mencionarse que hay dos asuntos espinosos que se plantearon y quedan a la espera de estudios más acuciosos de académicos y de decisiones más visionarias de los gobiernos. Uno de los temas se relaciona con la desarticulación de los planteamientos y las políticas fronterizas y transfronterizas con la política de desarrollo (regional). Hemos quedado capturados por asuntos particulares urgentes y hasta dramáticos de las poblaciones de un lado o del otro de la línea, cuyo planteamiento o directrices de solución no se colocan dentro del marco de referencia del desarrollo (no sólo económico sino integral y sustentable), quedan como piezas sueltas sin un proyecto mayor, más integral y de mayor valor humano y social. El desarrollo ha salido de la agenda transfronteriza en favor de otros asuntos relacionados con el desarrollo (ambiente, infraestructura, movilidad, educación, etc.) pero que son tratados en modo autocontenido y aislado.

Otro tema muy importante fue el consenso o la convergencia de ideas o de sensibilidad de los autores respecto a la idea de que existen zonas sensibles de la gobernanza transfronteriza en la que el gobierno local (estatal y municipal) desempeña un papel determinante por varias razones (una de ellas, por su cercanía a la dinámica y demanda directa de los ciudadanos de su comunidad) y que, sin embargo, conforme al prototipo del estado westfaliano de la soberanía y la integridad territorial contra Estados adversarios actual o potencialmente, los gobiernos locales carecen de facultades para establecer relaciones exteriores o para promover internacionalmente asuntos locales que son transfronterizos por sus causas o por sus efectos, por sus costos y sus beneficios, sin que incluyan temas con implicaciones de soberanía e integridad territorial. La consecuencia inmediata de esta situación son confusiones, tensiones y letargo en las decisiones respecto de varios asuntos fronterizos significativos, pues los

gobiernos locales deben alinearse a la política exterior del gobierno nacional que no necesariamente tiene como prioridad las regiones y problemas fronterizos, o que los coloca como un tema particular subordinado al conjunto de la unidad nacional. Una consideración particular es que la gobernanza transfronteriza muestra entonces ser de mayor complejidad, por lo que su análisis y establecimiento implica una nueva relación política e institucional entre el gobierno federal del Estado nacional y los gobiernos locales de las entidades federativas. La relación nueva, para ser ordenada y productiva, deberá definir los asuntos en los que los gobiernos locales pueden tener autonomía relativa de emprendimiento y decisión, salva la comunicación y acuerdo con el gobierno nacional. En este punto de la gobernanza transfronteriza, tenemos un asunto crucial de reforma del Estado, que implica una reforma de las instituciones que regulan las relaciones intergubernamentales en el campo de la política exterior y del desarrollo, y también una reforma del sistema de coordinación fiscal.

ACERCA DE LOS AUTORES

Luis F. Aguilar

Doctor en filosofía, con especialidad en filosofía política, con estudios de posgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma, y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Es investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. En el gobierno federal mexicano se desempeñó como subsecretario de Desarrollo Político y coordinador de asesores de 1995 a 1997 en la Secretaría de Gobernación. Sus últimas publicaciones son *Gobernanza y gestión pública* (FCE, tercera edición, enero de 2010). Ha escrito decenas de artículos sobre temas de teoría política y administrativa y es editor de *El estudio de las políticas públicas*; *La hechura de las políticas*; *Problemas públicos y agenda de gobierno*; y *La implementación de las políticas*, todas en la editorial Porrúa. Desde 2006 es miembro del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública.

María del Rosio Barajas Escamilla

Doctora en ciencias sociales con especialidad en economía política internacional y estudios regionales por la Universidad de California, Irvine. Entre 2008 y 2012 pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Es profesora-investigadora del

Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte, donde coordinó el doctorado en ciencias sociales entre 2009 y 2011. Sus publicaciones recientes son: en coautoría con Marlene Solís, *Frontera, desarrollo y migración* (El Colef/Juan Pablos Editor); en coautoría con Araceli Almaraz, Marcos Reyes y Josefina Pérez, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX* (El Colef, 2011); coautora con Gabriela Grijalva, Blanca Lara, Lorenia Velázquez, Liz Rodríguez y Mercedes Zúñiga, *Cuatro décadas del modelo maquilador en el norte de México* (El Colef/Colson, 2009).

Gustavo Córdova Bojórquez

Doctor en ciencias sociales con especialidad en relaciones de poder y cultura política por la Universidad Autónoma Metropolitana; profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte; miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Publicaciones recientes: Gustavo Córdova, 2013, *La ciudad y sus actores: manejo del agua y participación ciudadana en Ciudad Juárez, Chihuahua*, El Colegio de Chihuahua; en coautoría con A. Herrera, J. Salas y S. S. Solís, 2011, “Incorporación de la vulnerabilidad a las inundaciones al IPA en el municipio de Juárez” en J. Salas P., coord., *Uso y conservación del medio ambiente*, vol. V, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México; en coautoría con L. Romo, “Contexto socioeconómico Chihuahua”, en J. Treviño y N. Barajas (coords.), 2013.

Carlos de la Parra Rentería

Doctor en planeación ambiental por la Universidad de Michigan. Desde 1986 es profesor-investigador del Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte. Entre 2007 y 2009 fue secretario general académico en El Colef. Sus publicaciones más recientes incluyen “Re-Imagining the U.S.-Mexico Border: Policies toward a More Competitive and Sustainable Transborder Region”, *Global Economic Journal*, vol. 10(4); con Laura López-Hoffman *et al.*, 2009, publicó *Conservation of Shared Environments: Learning from the United States and Mexico*; con Ana Córdova publicó *El muro fronterizo entre México y Estados Unidos: Espacios, instrumentos y actores para un diálogo constructivo*, El Colegio de la Frontera Norte.

Justin Dutram

Maestro en educación con honores, Major en educación bilingüe y multicultural, Universidad del Norte de Arizona-Flagstaff, AZ; coordinador académico de programas de enlace, Santa Cruz County; es parte de la oficina del vicepresidente para el desarrollo regional, enlace e iniciativas globales en la Universidad de Arizona-Tucson. Principales publicaciones: en coautoría con Gustavo Córdova, Blanca Lara y José Rodríguez, “Generando el diálogo social entre México y Estados Unidos, el desarrollo humano transfronterizo la región Sonora-Arizona”, *Eixo Atlántico, Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 19, mayo de 2012. Autor principal, editor y traductor de *Water Quality in the Rio Grande Watershed: A Resource for Action Taking. Project del Rio*. El Paso, Texas, Print World, 1997.

Blanca E. Lara Enríquez

Doctora en ciencias sociales por El Colegio de la Frontera Norte, profesora-investigadora y directora del Centro de Estudios del Desarrollo de El Colegio de Sonora; directora de *región y sociedad*, revista de El Colegio de Sonora. Principales publicaciones: en colaboración con Lorenia Velázquez, “Empleo y calidad de vida de los trabajadores de Nogales, Sonora”, en Córdova, Justin, Lara y Rodríguez, coords., *Desarrollo humano transfronterizo: retos y oportunidades en la región Sonora-Arizona*, ColSon/UniSon/El Colef/Cesues, 2013; la reseña “Bienestar y desarrollo en el siglo XXI”, *Estudios Sociales*, vol. XX, núm. 39, CIAD, 2012; y en coordinación con Barajas, Grijalva, Velázquez, Rodríguez y Zuñiga, *Cuatro décadas del modelo maquilador en el norte de México*, Tijuana, El Colegio de Sonora/El Colegio de la Frontera Norte, 2009.

Francisco Lara-Valencia

Doctor en planeación urbana y ambiental por la Universidad de Michigan. Profesor asociado en la Escuela de Estudios Transfronterizos de la Universidad Estatal de Arizona. Principales publicaciones: en coautoría con Laura M. Norman, H. Huth, L. Levick, I. Shea Burns, D. Phillip Guertin y D. Semmens, 2002, “Flood Hazard Awareness and Hydrologic Modeling at Ambos Nogales, US-Mexico Border”, *Journal of Flood Risk Management*, 1-15; con

Sioban D. Harlow, M. C. Lemos y C. D., 2009. "Equity and Spatial Distribution of Environmental Hazard: Reviewing the Evidence from Rapidly Industrializing Cities along the US-Mexico Border", *Environmental Planning and Management*, 52 (2), y con Juan Delect-Barreto, Eric Keys, 2008, "Spatial equity and transportation hazard along cross-border trade corridors: the case of Ambos Nogales", *Journal of Borderland Studies*, 23 (2).

Giandomenico Majone

Doctor en estadística por la Universidad de California en Berkeley. Es consejero de la Unión Europea, investigador emérito y profesor externo del Instituto Universitario Europeo, con sede en Florencia. Ha sido profesor en la Universidad de Roma y la Universidad de Calabria y profesor visitante en la London School of Economics and Political Sciences, en la Escuela de Gobierno J. F. Kennedy, la Universidad de Harvard, la Universidad de Yale, el Wissenschaftszentrum de Berlín y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la Universidad de Bielefeld. Recientes publicaciones: *Europe as the Would-be world power. The EU at Fifty*, Cambridge University Press, 2009; *Dilemmas of European Integration*, Oxford University Press, 2005; *Regulating Europe*, 1996; *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, 1996, y *The European Community as a Regulatory State*, 1995.

Mayra Patricia Melgar López

Maestra en administración integral del ambiente por El Colegio de la Frontera Norte y el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, adscrita al Departamento de Proyectos Especiales de El Colegio de la Frontera Norte; entre sus publicaciones se encuentra en coautoría con Nora L. Bringas Rábago, "Oportunidades y amenazas para el impulso del ecoturismo en el ejido Revolución, en el área de protección de flora y fauna "Valle de los Cirios" en Maribel Osorio García y Gerardo Novo Espinosa, *Entorno del turismo. Perspectivas*, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 2, 2007, p. 37; con Nora Leticia Bringas, "¿El ecoturismo como vía para el desarrollo local en comunidades rurales en el área de protección de flora y fauna Valle de los Cirios?"

en Vicente Sánchez, coord., *Gestión ambiental y de recursos naturales en México: los modos imperantes*, Red Nacional de Investigación, 2007.

José Guadalupe Rodríguez Gutiérrez

Doctor en estudios sociales por la UAM-Iztapalapa; profesor-investigador de la Universidad de Sonora-Nogales; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Principales publicaciones: En coautoría con Manzano, “Flujos del conocimiento y aprendizaje social en el proceso de trabajo de los programadores de software a la medida en México”, en Martínez, de Gortari, Vessuri y Vega, coords, *Apropiación social del conocimiento y aprendizaje: una mirada crítica desde diferentes ámbitos*, México, Plaza y Valdés Editores/Conacyt-Concyteg, 2012; en colaboración con Enrique de la Garza Toledo, “Trabajo cognitivo y control sobre el proceso de trabajo: producción de software”, en Enrique de la Garza, coord., *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva* (Tomo 1), España-México, Plaza y Valdés, 2011.

Kristofer Patrón Soberano

Maestro en administración integral del ambiente por El Colegio de la Frontera Norte y el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada. Licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Trabaja en proyectos independientes en El Colegio de la Frontera Norte. Principales publicaciones: En coautoría con Patricia Rivera, “Aplicaciones y viabilidad de la valoración económica sobre los daños ambientales del muro fronterizo México-Estados Unidos”, en Carlos de la Parra y Ana Córdova, coords., *El muro fronterizo entre México y Estados Unidos: Espacios, instrumentos y actores para un diálogo constructivo*, El Colegio de la Frontera Norte, 2010.

Sergio Peña Medina

Es doctor en planeación urbana y regional por Florida State University, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II y desde 1998 es profesor-investigador del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte en Ciudad Juárez; actualmente es coordinador de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social en Ciudad Juárez, y entre sus publicaciones se encuentran *Espacio*

público y género en Ciudad Juárez, Chihuahua: accesibilidad, sociabilidad, participación y seguridad, El Colef/UACJ, 2011 y en coautoría con César Fuentes, *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, El Colef, 2003, y “Recent trends and practice in spatial planning in Mexico: The municipal planning and research institutes”, *Gestión y Política Pública*, vol. 2, 2012.

Carolina Sánchez Gastélum

Maestra en administración integral del ambiente por El Colegio de la Frontera Norte y el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, adscrita al Departamento de Proyectos Especiales de El Colegio de la Frontera.

José María Ramos García

Doctor en gobierno y administración pública por la Universidad Complutense de Madrid; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Es profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte desde 1989, donde fue Director General Académico (2007-2009) y Director del Departamento de Estudios de Administración Pública (2009-2012). Premio Nacional de Administración Pública, por el Instituto Nacional de Administración Pública (1996). Autor de *Políticas, gestión pública y gobernanza en México, 1982-2007*, Porrúa/El Colef, 2009; coordinador de *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*, El Colef/ITESM, 2008; y coordinador de *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, Porrúa/Cámara de Diputados/Ortega y Gasset, 2007.

José Luis Rhi Sausi

Es maestro en ciencias sociales por la Flacso-Chile; cuenta con estudios de postmaster en la Universidad de Turín; desde el año 2002 dirige el Centro de Estudios Transfronterizos en Italia, el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) di Roma; ha escrito, en coautoría con Roberto Gualtieri, *Hub globale, trincea o pantano?, Il futuro del mediterraneo e il ruolo dell' Europa* (Rapporto, 2010); sull'integrazione europea Collana "Annuario Fondazione Istituto Gramsci/Cespi" Bologna,

il Mulino, 2010; en coordinación con Dario Conato, *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, Roma, CeSPI, 2009.

Nahuel Oddone

Maestro en derecho de la integración económica por la Universidad del Salvador en convenio con l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne y en integración económica global y regional por la Universidad Internacional de Andalucía. Forma parte de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la CEPAL, sede subregional en México y fue investigador del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) di Roma y de la Unidad de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, asesor de las Comisiones de Asuntos Municipales y del Mercosur de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Entre sus publicaciones destaca: como compilador, *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, 2010, y en coautoría con Patricia Farah y Leonardo Granato, *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*, 2010.

Marcos Sergio Reyes Santos

Investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colef. Doctor en ciencias con especialidad en investigaciones educativas por el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN. Entre sus temas investigación están: federalismo educativo y descentralización, modernización de la gestión pública municipal, programas y acciones de gobierno en atención a la población indígena y relaciones intergubernamentales. Fue coorganizador del primer foro regional del noroeste sobre discriminación, celebrado en octubre de 2006 en Tijuana, Baja California, y actualmente coordina el diplomado en gobierno y gestión local que se ofrece en El Colef en coordinación con el CIDE. Entre sus publicaciones están: *Evolución de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo xx*, El Colef; *Tijuana indígena. Estudio sobre las condiciones de vida e integración social de la población indígena a la ciudad*, CDI.

Enrique José Varela Álvarez

Doctor en gobierno y administración pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Universidad Complutense de Madrid). Profesor contratado por la Universidad de Vigo (área de ciencia política y de la administración), con docencia e investigación en el grado en dirección y gestión pública de la misma universidad, ha sido director del Observatorio de Gobernanza G3, de la Universidad de Vigo. Entre sus últimas publicaciones se encuentra *Claves para repensar el gobierno local de Galicia: Horizonte Europa 2020*, Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Gustavo Vega Cánovas

Doctor en ciencia política por la Universidad de Yale, profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y profesor visitante en 2012 del Centro de Estudios Internacionales Thomas J. Watson Jr. Entre sus más recientes publicaciones se encuentra *Poder y política en el mundo contemporáneo*, editado con Reynaldo Ortega, México, El Colegio de México, 2011; *Canadá. Gobernabilidad democrática y política exterior en una época de crisis y cambio internacional*, en coordinación con Irina Alberro, México, El Colegio de México, 2011; *Poder y política en los estudios internacionales*, con Reynaldo Ortega, México, El Colegio de México, 2011; *Los grandes problemas de México, relaciones internacionales*, vol. XII, en coordinación con Blanca Torres, México, El Colegio de México, 2010, y *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010.

Pablo Wong-González

Profesor-investigador de la Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. (CIAD), con sede en Hermosillo, Sonora. Desde 2012 es Director General del CIAD. Ha publicado un importante número de libros y artículos en revistas científicas de circulación nacional e internacional, entre ellos *Economía y desarrollo sustentable. región Golfo de California*, México, Clave Editorial, AM Editores, 2011; "Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustenta-

ble en el siglo XXI”, *Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica*, vol. XVII, número especial, enero, 2010; “The Impact of China’s Global Expansion on Mexico’s Auto Industry”, World Economic & Finance Research Programme, Working Paper núm. 11, ODG-DEV, Economic & Social Research Council, noviembre, Reino Unido, 2009.

Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas se terminó de imprimir en diciembre de 2013 en Edamsa Impresiones, S. A. de C. V., Av. Hidalgo 111, Fracc. San Nicolás Tolentino, 09850, Del. Iztapalapa, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte.

Se tiraron 500 ejemplares