

BLANCA

BLANCA

Fronteras y procesos
de integración regional

Estudios comparados
entre América y Europa

BLANCA

María del Rosio Barajas Escamilla
Pablo Wong-González
Nahuel Oddone
(coordinadores)

Fronteras y procesos de integración regional

Estudios comparados
entre América y Europa



El Colegio
de la Frontera
Norte



CIAD



El Colegio de la Frontera Norte
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo
Juan Pablos Editor
México, 2015

Fronteras y procesos de integración regional : estudios comparados entre América y Europa /
María del Rosio Barajas Escamilla, Pablo-Wong-González y Nahuel Oddone, coordinadores. - - Ti-
juana : El Colegio de la Frontera Norte ; Hermosillo : Centro de Investigación en Alimentación y
Desarrollo ; México : Juan Pablos Editor, 2015

1a edición

432 p. : ilustraciones ; 17 x 23 cm

ISBN: 978-607-479-184-6 El Colef

ISBN: 978-607-711-308-9 Juan Pablos Editor

T. 1. Emigración e inmigración - estudios comparados
cional - estudios comparados

T. 2. Integración económica interna-

HF1418.5 F76

FRONTERAS Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.
ESTUDIOS COMPARADOS ENTRE AMÉRICA Y EUROPA
de María del Rosio Barajas Escamilla, Pablo Wong-González
y Nahuel Oddone, coordinadores

D. R. © 2015, El Colegio de la Frontera Norte
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5,
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, Baja California, México
<www.colef.mx>

D. R. © 2015, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
Carretera a La Victoria km 0.6
83304, Hermosillo, Sonora, México

D. R. © 2015, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Del. Coyoacán, 04100, México, D.F.
<juanpabloseditor@gmail.com>

ISBN: 978-607-479-184-6 El Colef
ISBN: 978-607-711-308-9 Juan Pablos Editor

Edición con fines académicos, no lucrativos

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso en México
Reservados los derechos

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza
de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)
Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

ÍNDICE

Introducción

*María del Rosio Barajas Escamilla,
Pablo Wong-González
y Nahuel Oddone*

11

PRIMERA PARTE PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA

1. Unpacking the Concept of Cross-Border Integration:
The Role of Borders as a Resource
Christophe Sohn 29
2. “Reseteando” la gobernanza transfronteriza:
explorando nuevos *cleveages* cooperativos
“formal-informal”, “material-inmaterial”
Enrique José Varela Álvarez 49
3. Fertilidad territorial transfronteriza:
el papel innovador de la paradiplomacia
como fortalecimiento de la integración desde abajo
Horacio Rodríguez Vázquez y Nahuel Oddone 71
4. La conformación de regiones asociativas transfronterizas:
los límites de la paradiplomacia regional
Pablo Wong-González 81

SEGUNDA PARTE
EVIDENCIAS EMPÍRICAS DE LA GESTIÓN
TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA DEL NORTE

- | | |
|---|-----|
| 5. Abriendo y cerrando fronteras: del TLCAN a las respuestas de seguridad después del 9/11
<i>Caesar Sereseres y María del Rosio Barajas Escamilla</i> | 97 |
| 6. México y Estados Unidos: comercio, desarrollo y políticas de gestión de la frontera a partir del 11 de septiembre de 2001
<i>Gustavo Vega Cánovas y Francisco E. Campos Ortiz</i> | 113 |
| 7. Twenty Years of NAFTA: Are Measures of Human Development Converging on the Border?
<i>James Gerber y Joan Anderson</i> | 133 |
| 8. Re-Building CBRs in 21 st Century: Lessons from the Arizona-Sonora Region
<i>Vera Pavlakovich-Kochi</i> | 151 |

TERCERA PARTE
EVIDENCIAS EMPÍRICAS DEL PROYECTO
DE COOPERACIÓN Y GOBERNANZA
BILATERAL Y TRANSFRONTERIZA.
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

- | | |
|--|-----|
| 9. Procesos de integración y cooperación de las diversas organizaciones y actores en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos
<i>María del Rosio Barajas Escamilla</i> | 171 |
| 10. Espacio, escalas y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos
<i>Sergio Peña</i> | 199 |
| 11. La gobernanza de la migración en la cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos
<i>Josefina Pérez Espino</i> | 217 |
| 12. La dimensión institucional de la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos: conceptualización y algunas evidencias empíricas
<i>Marcos S. Reyes Santos</i> | 237 |

13. Gobernanza estratégica en la frontera norte en un marco de alternancia democrática: de la seguridad al desarrollo
José María Ramos García 263

CUARTA PARTE

EVIDENCIAS EMPÍRICAS DE COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA
EUROPEA DE VECINDAD Y DE AMÉRICA DEL SUR

14. Derrumbando fronteras: las estrategias de construcción de la Unión Europea y sus límites
Marco Bellingeri 287
15. La región transfronteriza del Estrecho de Gibraltar (Andalucía-Norte de Marruecos): contextos, condicionamientos y potencialidades; perspectivas a futuro
Enrique López Lara y José Miranda Bonilla 311
16. Por la triple frontera más austral de América: un recorrido por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí
Nahuel Oddone y Eduardo Leonel Galantini 333
- Conclusiones generales
María del Rosio Barajas Escamilla, Nahuel Oddone y Pablo Wong-González 357
- Bibliografía 367
- Sobre los autores 419
- Índice de cuadros, gráficas, mapas y figuras 429

BLANCA

INTRODUCCIÓN

María del Rosio Barajas Escamilla
Pablo Wong-González
Nahuel Oddone

El libro *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa* tiene su antecedente principal en el segundo ciclo de conferencias sobre fronteras comparadas llevado a cabo en Tijuana, los días 24 y 25 de octubre de 2013, en las instalaciones de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). Dicha actividad formó parte del trabajo de investigación realizado por un grupo de académicos alrededor del proyecto titulado “Cooperación bilateral y gobernanza transfronteriza: lineamientos de política pública” (núm. 106367) que contó con financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y el apoyo de otros grupos de investigación conformados en el marco del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y del Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI).

El principal objetivo de este libro es abrir el debate entre académicos y *practitioners*, así como actores gubernamentales y no gubernamentales, principalmente, sobre los problemas y las oportunidades que enfrentan las diversas regiones fronterizas alrededor del mundo; a lo largo de la obra se discute acerca de sus fortalezas y debilidades desde una perspectiva teórica y empírica comparada. Asimismo, se presentan diversas experiencias de cooperación y resolución de conflictos, así como de gobernanza transfronteriza en América del Norte, América del Sur y Europa, con el objetivo de reconocer convergencias y divergencias institucionales y prácticas.

En el escenario actual, signado por los procesos de globalización e integración regional, los espacios de frontera juegan un nuevo papel en las dinámicas sociales, económicas, culturales, migratorias, ambientales y de seguridad, en la medida que la función del territorio se transforma y adquiere —una vez más— una relevancia

inusitada. El territorio ya no es sólo un elemento de contención y delimitación de los países, ahora forma parte de esas “nuevas regiones transfronterizas” que se están creando entre los límites de dos o más países. Las interacciones socioeconómicas de este espacio ampliado se extienden creando nuevos escenarios culturales, nuevas dimensiones de desarrollo económico y construyen, a su vez, nuevas configuraciones territoriales a nivel transnacional que perforan la soberanía (Krasner, 2001), en un proceso de escalamiento del territorio (Jessop, 2004) o de salto de escalas (Smith, 1993) y de interdependencia (Keohane y Nye, 1989).

Por un lado, y en líneas generales, la denominada integración fronteriza desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales. Las interacciones en los territorios fronterizos y la representación del espacio político, caracterizado por fronteras borrosas, constituyen elementos funcionales para la definición de una nueva territorialidad (Jessop, 2004) más concordante con las vocaciones y potencialidades económico-territoriales. Por otro lado, visitar los territorios fronterizos implica derribar los mitos del mundo sin fronteras (Ohmae, 1997 y 2005), de la *deborderization* (Beck, 1996) o del *sans frontèrisme* (Hassner, 2002), y reconocer también sus procesos de *securitización* y endurecimiento.¹ Estudiar las fronteras es reconocer estas divergencias para superarlas de acuerdo con la integración regional, teniendo en cuenta que “la prioridad teórica y política [...] nunca reside en una escala geográfica particular sino en el *proceso* por el que escalas particulares se crean y subsiguientemente se transforman” (Swyngedouw, 2004). La emergencia de una “nueva escala” se entiende como un proceso de movilización política.

Como se observará a lo largo de este libro, la mayoría de los autores parten de considerar que la conformación de regiones transfronterizas es un proceso multidimensional que, tanto en América del Norte, América del Sur y Europa, obedece al desarrollo de estructuras formales e informales de cooperación y gobernanza, donde un componente destacable es la búsqueda de una subsidiariedad entre niveles y actores (Bellingeri, 2013).

En la construcción de las regiones transfronterizas, los gobiernos centrales se han visto relativamente obligados a limitar cierto grado de su participación, toda vez que —en la mayoría de los casos analizados— es en los propios actores locales y subregionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en quienes recae la responsabilidad y mayor acción para conformar las regiones “entre las fronteras”. Asimismo, como lo han reconocido numerosos autores, los procesos de integración han sido impulso fundamental de la actuación internacional de los gobiernos no centrales, los cuales, a su vez, se constituyen en ámbitos específicos

¹ Por ejemplo, Plan Mérida.

para su actuación por medio de la cooperación territorial, particularmente transfronteriza. La integración regional y el desarrollo de una gobernanza transfronteriza estimulan un papel creciente de la paradiplomacia de los gobiernos no centrales (Duchacek, 1986; Soldatos, 1990; Scott, 1999a; Blatter, 2001; Aldecoa y Keating, 2001; Hocking, 2001; Cornago, 2001; Perkmann y Sum, 2002; Breslin y Hook, 2002; Vigevani *et al.*, 2004; Godínez y Romero, 2004; Wong-González, 2005; Crieckemans, 2008; Oddone, 2008; Zeraoui, 2009a y b; Kincaid, 2009; Schiavon, 2010; Maira, 2010; Rhi-Sausi y Oddone, 2012).

Lo anterior ha obligado a algunos gobiernos centrales a visualizar las regiones transfronterizas como articulaciones territoriales que coadyuvan al éxito de los procesos de integración y del desarrollo local, hábiles actores en el diseño proyectual y la gestión de fondos, sin las que sería muy difícil derribar ciertas asimetrías territoriales que suelen caracterizar a los Estados nacionales.

En los diversos trabajos presentados se da cuenta de que la construcción de regiones transfronterizas se produce en dos niveles: funcional y formal. El primero sucede cuando los actores de las regiones fronterizas buscan aprovechar el entorno, generando sinergias de cooperación y colaboración en diversos ámbitos, ya sea económico, social, ambiental u otros, sin que medie algún tipo de formalización para tal colaboración, más allá de acuerdos verbales o tácitos de cooperación. Esta forma de interacción es mucho más usual en los espacios fronterizos incluidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); no obstante, también se debe reconocer la presencia de la Comisión Sonora-Arizona o la Comisión Arizona-México como ejemplos de formalización de acuerdos, particularmente la primera, entre dos gobiernos no centrales. Otro ejemplo a considerar puede ser el periodo inicial del proceso desarrollado en la frontera constituida por las ciudades de Monte Caseros-Barra do Quarai-Bella Unión en el Mercado Común del Sur (Mercosur) o entre Aceguá-Aceguá en la frontera uruguayo-brasileña.

En el nivel formal encontramos la construcción de regiones transfronterizas basadas en acuerdos formales, los cuales emanan o resultan de la voluntad de los actores locales/regionales que deciden avanzar en la construcción de una macroregión, como objetivo de sus propias políticas regionales de integración subestatales, o bien como resultado de sistemas de incentivos concursables, como ahora los hay en la Unión Europea, ya sea en el marco de las *políticas de cohesión*² o para la

² El concepto de cohesión territorial rebasa la noción de cohesión económica y social, ya que su objetivo es contribuir a lograr un desarrollo equilibrado, construir comunidades sostenibles en las zonas urbanas y rurales así como procurar una mayor coherencia con otras políticas sectoriales que tienen una repercusión espacial. Este concepto implica también mejorar la integración territorial y promover la cooperación entre las regiones y dentro de ellas. Mejorar la cohesión territorial es

generación de Asociaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT).³ La existencia de redes entre autoridades regionales y locales ha sido muy relevante para desarrollar y difundir la cooperación transfronteriza y los hermanamientos europeos. Ya en 1951 las primeras ciudades se reunieron para constituir el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). En 1971, en el ámbito de la cooperación en las fronteras, se funda la Asociación de las Regiones Fronterizas de Europa (ARFE).

Haciendo un poco de historia, los orígenes y primeros experimentos de regiones transfronterizas se encuentran en Alemania occidental, con la formalización en 1958 de la primera eurorregión, conocida como Euregio, creada por tres asociaciones de municipios en la frontera entre Alemania y Holanda. En esta primera fase, las eurorregiones fueron creadas de forma espontánea y *desde abajo*, aunque pronto fueron observadas con interés desde escalas *ut supra*. El primer actor europeo que se ocupó del tema de la cooperación internacional fue el Consejo de Europa (CoE), organismo internacional creado en Londres, en 1949, con el objetivo de favorecer la creación de un espacio democrático y jurídico común, de conformidad con la “Convención europea de los derechos del hombre”, y otros documentos de base ligados a la protección del individuo.⁴ El CoE, desde un principio, apoyó políticamente el desarrollo de una cooperación transfronteriza entre actores subnacionales como instrumento de desarrollo y pacificación.

El CoE ofreció a las autoridades subnacionales un marco político supranacional que legitimaba sus funciones operativas. En 1980, gracias al apoyo político del Consejo de Europa, 20 países firmaron la “Convención general de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales”, más conocida como la Convención de Madrid. La Convención ofrece a los países firmantes

una cuestión tanto de método —es decir, determinar si es preciso un planteamiento multidisciplinar o integrado— como de reconocimiento de los problemas particulares que presentan las diferentes circunstancias geográficas. El éxito de la cohesión territorial depende, por consiguiente, de una estrategia global que defina el marco dentro del cual se han de realizar objetivos y acciones específicos. Véase el Punto 5. Tener en cuenta la dimensión territorial de las Políticas de Cohesión de la Comunicación del 5 de julio de 2005, COM-2005 0299.

³ El objetivo de la AECT es facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre sus miembros. La agrupación está formada por Estados miembro, autoridades regionales, autoridades locales y organismos de derecho público con carácter facultativo. Las competencias de la AECT se fijan en un convenio de cooperación obligatorio que se crea por iniciativa de sus miembros, los cuales deciden si la AECT es una entidad jurídica autónoma o si confían las tareas a uno de dichos miembros. Véase el Reglamento (CE), núm. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) (*Diario Oficial*, L 210 de 31.7.2006).

⁴ Se debe mencionar que el Consejo de Europa tiene una dimensión paneuropea y como tal no forma parte de la Unión Europea actual.

un marco jurídico compartido para la cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales tanto regionales como locales.

Lo que resalta de la experiencia europea es que la eventual creación de estructuras transfronterizas de diálogo no se debe concebir como una forma para crear nuevas instituciones administrativas de los Estados, sino como un camino para construir espacios en los cuales el intercambio ayude a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas en los varios lados de la frontera.⁵ Una de las recomendaciones que se derivan de la experiencia europea es que las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse solamente para responder a las exigencias de expansión y profundización de las actividades de cooperación, y no deben ser consideradas como un paso preliminar hacia la cooperación transfronteriza (ARFE, 2004).

Las estructuras formales sólo tienen sentido en el marco de una relación preexistente consolidada, y dependerán directamente de los procesos más amplios en los que estén insertos los países que conforman cada área de frontera; es decir, del nivel de avance de sus procesos de descentralización y de la existencia de un marco más o menos favorable para la integración, esto es, del grado de madurez de los propios sistemas de integración (Marteles, 2009).

La formalización de las regiones transfronterizas exige e implica un avance hacia un proceso de construcción conjunta de la gobernanza. Este proceso conlleva una configuración institucional y otra simbólica que, al mismo tiempo se retroalimentan. Las instituciones son estructuras sociales constituidas por sistemas normativos (normológicos), de regulación (regulatorio) y cognitivo-cultural-valorativos (culturales y axiológicos). Las instituciones, las reglas o las normas, y la interpretación de sus respectivos significados, surgen de la interacción, por lo que son preservadas y modificadas por el comportamiento humano (Scott, 2002).

Una de las razones de mayor peso para justificar la construcción de regiones transfronterizas son las posibilidades de complementariedad que ofrece dicha configuración, sobre todo para resolver las asimetrías entre las partes limítrofes y de las propias partes constitutivas con otras regiones de sus respectivos Estados. Las posibilidades de complementación económicas suelen destacarse si es posible generar cadenas de valor transfronterizas cuyos eslabones se ubiquen en ambos lados y contribuyan con la generación de un valor agregado conjunto. En aquellas fronteras asimétricas, como puede ser el caso entre México y Estados Unidos, Nogales-Nogales (Sonora-Arizona) o Tijuana-San Diego (Baja California-California),

⁵ Resulta interesante mencionar como ejemplo el mecanismo desarrollado entre las ciudades gemelas de Ponta Porá (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay). Estas ciudades para resolver sus problemas transfronterizos han instituido el Parlamento Internacional Municipal (Parlim).

este tipo de configuraciones puede contribuir con la transferencia tecnológica y de desarrollo organizacional, producto de la cercanía geográfica que se experimenta.

De manera particular, en la frontera entre México y Estados Unidos se ha priorizado la construcción de modelos de cooperación transfronteriza basados en la seguridad y, en menor medida, en enfoques de desarrollo económico, dadas las posibilidades de complementariedad existentes entre ambos países en el marco del TLCAN. Es en este sentido que el concepto de seguridad debería adquirir un significado más amplio, particularmente en regiones transfronterizas altamente asimétricas, así como la cooperación debería tener la fuerza suficiente para reducir los desequilibrios. La cooperación transfronteriza puede entenderse como un medio para la reducción de asimetrías entre países con diferente nivel de desarrollo, y en tal sentido debería formar parte de la agenda de desarrollo de los diferentes procesos de integración regional.

En relación con la gobernanza transfronteriza, es importante señalar el peso de las perspectivas teóricas vinculadas a la gobernanza multinivel y multiactoral en la Unión Europea; perspectivas que, por otro lado, se han enriquecido a partir de su desarrollo por medio de múltiples investigaciones asociadas con otros procesos de integración regional, tanto en América del Norte, América Latina, Asia y África. Dentro de estos enfoques se puede considerar también la importancia creciente de las perspectivas paradiplomáticas; en este rubro, es oportuno mencionar que si bien no hay necesariamente consenso sobre el término, sí lo hay sobre la importancia de los estudios acerca de la actuación internacional de los gobiernos no-centrales, unidades subnacionales o subestatales.

En materia de gobernanza, los gobiernos locales tienen un papel fundamental tanto en su dimensión vertical como horizontal. Forman parte de la dimensión vertical interinstitucional, generalmente como tercer nivel (en Europa, América del Norte, América del Sur, Asia) o como segundo nivel (en Centroamérica a excepción de Panamá), siendo objeto de múltiples políticas de descentralización surgidas como una oferta vertical descendente del Estado nacional hacia las esferas inferiores, o como una demanda vertical ascendente desde la esfera política local, la cual busca obtener nuevas competencias. Pero, al mismo tiempo, los gobiernos locales desempeñan un papel esencial en la dimensión horizontal de la gobernanza. Los gobiernos locales constituyen la clave de articulación multiactoral, pues dada su cercanía con la sociedad civil, cuentan con la capacidad de convocar y generar distintos espacios de participación para diferentes grupos y actores. Esta oportunidad permitiría potenciar la capacidad de *responsiveness* local, si como resultado de esta participación social se diseñasen políticas públicas transfronterizas de acuerdo con las manifestaciones de las voluntades ciudadanas.

La cooperación transfronteriza incluye la participación de actores públicos y privados en ambos lados de la frontera, buscando así la movilización y el compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, la participación de las comunidades locales de frontera varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo de participación o colaboración.

El asociacionismo también puede verse limitado por la falta de interés de las sociedades transfronterizas, sobre todo de aquellas que no logran desarrollar una identidad propia como región, en gran parte por no asumirse como una región transfronteriza. La cooperación transfronteriza se entiende como la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos, cuyo objetivo es reforzar los procesos de desarrollo translocal y de integración regional (Perkmann, 2002). Los procesos de cooperación transfronteriza endógenos encuentran su basamento principal en una visión estratégica del/los liderazgo/s local/es, ya sea el liderazgo del propio intendente municipal o alcalde, o bien de alguno o varios sectores de la comunidad. Lo importante es que la cabeza de gobierno y su comunidad tengan visión de territorio y se piensen en conjunto. Es decir, a la cuestión de qué tipo de ciudad quiere la ciudadanía se suma qué tipo de frontera quieren constituir. En caso de no existir, la integración transfronteriza como fenómeno espontáneo, surgido desde los propios territorios, bien vale la pena inducirla a través de ciertas dinámicas de cooperación internacional y, particularmente, por medio de la cooperación internacional descentralizada.

De hecho, la cooperación transfronteriza presenta diferentes grados de madurez dada su multidimensionalidad y el grado de intensidad en cada una de sus dimensiones.⁶ Este libro reúne en la sección de evidencias empíricas una serie de trabajos que se corresponden con esos distintos niveles de intensidad.

⁶ Según el Punto 5 de las Políticas de Cohesión de la Comunicación, del 5 de julio de 2005 (COM-2005 0299), el objetivo último de la cooperación transfronteriza en Europa es integrar las zonas divididas por fronteras nacionales que afrontan problemas comunes y que exigen soluciones comunes. Todas las regiones fronterizas de la Unión se enfrentan a este tipo de desafíos que, por lo general, están relacionados con la fragmentación de los mercados, la mano de obra, los modelos de inversión, las infraestructuras, los recursos fiscales y las instituciones, incluidos los servicios de interés general. Aunque los programas de cooperación deben elaborarse de acuerdo con la situación particular de cada región fronteriza, es importante que se haga un esfuerzo para centrar la asistencia en las principales prioridades, en apoyo del crecimiento y la creación de empleo. La cooperación transfronteriza debe centrarse en fortalecer la competitividad de las regiones fronterizas. Además, debe contribuir a la integración económica y social, especialmente cuando haya grandes disparidades económicas entre ambas partes. Las medidas incluyen la promoción de conocimientos y la transferencia de experiencia técnica; el desarrollo de actividades empresariales transfronterizas; la educación y la formación transfronterizas, así como el potencial de asistencia

Los trabajos que aquí se presentan parten de considerar el nuevo contexto en el que se desarrollan los espacios de frontera, cuya incursión en los procesos de globalización se produce principalmente a partir de su participación en diversos procesos de integración, particularmente en el ámbito económico, pero más allá de éste, incluso presentando diferencias y similitudes propias de su identificación como espacios de frontera. A partir de lo expuesto en el seminario “Fronteras y procesos de integración. Experiencias comparadas en regiones transfronterizas: perspectivas teóricas y evidencias empíricas”, se planteó la necesidad de discutir, debatir, comparar y socializar conocimientos teóricos y experiencias clave sobre las regiones transfronterizas en el mundo contemporáneo.

El libro se divide en cuatro partes, la presente introducción y unas conclusiones. En la primera sección se reúnen las “Perspectivas teóricas de la integración transfronteriza”. En primer lugar contamos con el texto de Christophe Sohn, investigador del Centre for Population, Poverty and Public Policy Studies (CEPS) de Luxemburgo, titulado “Unpacking the Concept of Cross-border Integration: The Role of Borders as a Resource”. En él, Sohn argumenta que las regiones transfronterizas han recibido una atención creciente de la academia a partir de 1980. Derribando viejos antagonismos, muchas regiones y ciudades de frontera consideraron el desarrollo de la cooperación transfronteriza y el intercambio de experiencias como una contribución fundamental en el proceso de reestructuración territorial. El concepto de integración transfronteriza ha sido palabra común de muchos académicos para reflexionar sobre las diferentes formas y procesos que contribuyen con la formación de este “regionalismo fronterizo”; por ejemplo, la intensificación de las transacciones económicas entre las regiones limítrofes, el desarrollo de cooperación institucional o de reestructuración cultural e identitaria. A lo largo del capítulo examina la relevancia del concepto de integración fronteriza como recurso y sugiere un marco teórico que permita tomar en consideración los cambios de significado en las fronteras, contrastando dos modelos, el llamado geoeconómico y el llamado proyecto territorial.

Enrique José Varela Álvarez, a cargo del segundo capítulo, “Reseteando’ la gobernanza transfronteriza: explorando nuevos *cleveages* cooperativos ‘formal-

sanitaria, y la integración del mercado de trabajo transfronterizo. Se ha de prever también la gestión conjunta del medio ambiente y de las amenazas comunes. Allí donde las condiciones básicas para la cooperación transfronteriza estén ya implantadas, las políticas de cohesión deben centrarse en la prestación de asistencia a acciones que aporten valor añadido a las actividades transfronterizas, por ejemplo, aumentar la competitividad transfronteriza mediante innovación, investigación y desarrollo; conectar redes intangibles (servicios) o redes físicas (transportes) para fortalecer la identidad transfronteriza como rasgo de la ciudadanía europea; promover la integración transfronteriza del mercado de trabajo; gestionar los recursos hídricos y controlar las inundaciones en el nivel transfronterizo.

informal’, ‘material-inmaterial’), propone adaptar los viejos *cleavages* fronterizos a las nuevas realidades posfronterizas, enmarcando los diferentes tipos de cooperación transfronteriza y sus variadas formas de institucionalización, formal e informal, material e inmaterial; todo ello basándose en el paradigma de la gobernanza transfronteriza en el marco de la frontera entre España y Portugal. El objetivo no es otro que “resetear” el paradigma de la gobernanza transfronteriza, con el avance de propuestas sobre nuevas institucionalidades para los territorios de frontera europeos en el primer cuarto del siglo XXI; también, de propuestas sobre nuevas institucionalidades (formales-informales) que sirvan para construir nuevas agendas, por ejemplo con el giro espacial (Kramsch, 2011). Asimismo, Varela Álvarez se pregunta qué es lo “formal” y lo “informal” en la narrativa de la cooperación transfronteriza.

El capítulo 3, intitulado “Fertilidad territorial transfronteriza: el papel innovador de la paradiplomacia como fortalecimiento de la integración desde abajo”, ha sido elaborado por Horacio Rodríguez Vázquez y Nahuel Oddone, funcionarios del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), respectivamente. En su capítulo conjugan su experiencia en el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza y descentralizada para analizar las áreas de frontera como unidad de análisis y diseñar e instrumentar políticas de integración regional, donde la paradiplomacia representa una herramienta interesante para promover el desarrollo local, a través de acciones de cooperación descentralizada e innovación institucional. Todas las fronteras, sostienen los autores, requieren de un acercamiento con una mirada sistémica sobre su multidimensionalidad, considerando que existen tanto condicionantes territoriales (criterios geoeconómicos y geopolíticos), como una jerarquía de relevancia entre las dimensiones, por lo que debe haber una identificación de los *issues systems* prioritarios para los procesos de gobernanza.

Pablo Wong-González, en el capítulo 4, “La conformación de regiones asociativas transfronterizas: los límites de la paradiplomacia regional”, pone en relieve que una de las formas novedosas en que se han manifestado procesos simultáneos de asociatividad y competencia interterritorial en un contexto binacional o transfronterizo es la *formalización* de esquemas regionales conjuntos de gestión del desarrollo. En el caso de América del Norte, el creciente proceso de integración norte-sur entre las economías de Canadá, Estados Unidos y México, parece haber inducido la intensificación de una especie de competencia oeste-este entre regiones (Estados) subnacionales. Esta tendencia es la que ha provocado la conformación de regiones asociativas transfronterizas, como son la región Sonora-Arizona y la región noreste de México-Texas, y es a través de acciones vinculadas con la paradiplomacia regional que estos territorios transfronterizos intentan apro-

vechar complementariedades, atraer inversiones y aumentar su posición competitiva en los mercados nacionales y globales. Si bien se han obtenido logros importantes, Wong-González nos plantea que los límites de la paradiplomacia en regiones transfronterizas obedecen a diversos factores, entre los que destacan el centralismo, el énfasis en la *imagen corporativa* y la desvalorización de los factores de competitividad global, la limitada participación de actores locales, la desarticulación de políticas entre los Estados participantes y el fenómeno reciente de *refronterización*, ligado a prioridades nacionales de seguridad. Wong-González sugiere transitar de un enfoque de paradiplomacia estático a un modelo de institucionalización de los procesos transfronterizos y de construcción social territorial.

El segundo apartado, “Evidencias empíricas de la gestión transfronteriza en América del Norte”, viene encabezado por el capítulo 5, “Abriendo y cerrando fronteras: del TLCAN a las respuestas de seguridad después del 9/11”, escrito por Caesar Sereseres y María del Rosio Barajas Escamilla, quienes tienen como propósito el análisis de la forma en que se han conjugado los temas del comercio a través del TLCAN y la seguridad en las relaciones entre México y Estados Unidos a partir del llamado 9/11. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 significarían un drástico y dramático cambio en las relaciones entre estos países, ya que Estados Unidos declara una guerra frontal contra el terrorismo, por lo que su frontera con México se convierte en un tema de seguridad nacional que no da espacio para la negociación sobre el papel de la frontera, en términos de su nuevo funcionamiento. Tales acontecimientos significaron un cambio fundamental en la manera de concebir la frontera y el manejo del espacio fronterizo a partir de entonces: la seguridad predominó sobre el comercio y el intercambio y, además, se agregaron otros problemas generados por el fenómeno migratorio de sur a norte, producto particular del abandono del Estado a las zonas rurales, así como el crecimiento del narcotráfico y del crimen organizado, una consecuencia del aumento en la demanda de drogas en Estados Unidos y el intento por parte de este país por contenerlo.

El principal argumento de este trabajo es que si bien es cierto que México y Estados Unidos deben incrementar su cooperación para construir una comunidad fuerte en América del Norte, tal y como lo concibiera Alan Riding en su ya famoso libro *Vecinos distantes* (1994), la misma tiene que construirse sobre la base de un claro equilibrio entre el incremento del intercambio comercial binacional y la coordinación para combatir al crimen organizado que afecta a ambos países. Sin embargo, también se requieren acuerdos para eliminar la perspectiva de criminalización del flujo legal y no legal de personas, así como de deportación de personas entre los dos países; sin duda el estricto apego al respeto de los dere-

chos humanos es un elemento indispensable en toda acción de cooperación entre los dos países.

Por su parte, Gustavo Vega Cánovas y Francisco E. Campos Ortiz escriben el capítulo 6, “México y Estados Unidos: comercio, desarrollo y políticas de gestión de la frontera a partir del 11 de septiembre de 2001”, cuyo objetivo central es analizar y evaluar las políticas de gestión de la frontera México-Estados Unidos a partir de los ataques terroristas de 2001. Se analizan los programas que se han implementado para facilitar el tránsito del comercio y los flujos poblacionales legítimos; dichos programas se evalúan en el marco de una discusión sobre las políticas públicas que han afectado la evolución de la frontera hasta el año 2013. A través de un vasto manejo de datos y múltiples fuentes de información, Vega y Campos discuten los diversos programas que Estados Unidos ha implementado para responder a los problemas que su política unilateral produjo en los diversos intercambios económicos en la región fronteriza, mostrando los esfuerzos de la cooperación y la negociación producidos en el nivel bilateral, pero con repercusiones transfronterizas.

James Gerber y Joan Anderson, en el capítulo 7, “Twenty Years of NAFTA: Are Measures of Human Development Converging on the Border?”, presentan una relevante discusión acerca de cómo el comercio, a través del TLCAN, ha impactado el bienestar y la pobreza en la región fronteriza entre México y Estados Unidos. Los autores intentan explicar, mediante el uso de una amplia base de datos, las razones por las cuales el comercio ha fallado en acortar la distancia de ingresos entre México y Estados Unidos. Para ello, parten de la perspectiva de la teoría del comercio, la cual predice que los precios constituyen un factor de igualdad. Por tanto, recurren a la construcción de un índice de desarrollo humano para los municipios fronterizos del norte de México y los condados fronterizos del sur de Estados Unidos. Entre sus resultados encuentran que hasta el año 2000 se había logrado disminuir la brecha de ingreso y bienestar en la región, pero poco después se perdió dicho avance. Los autores abogan por la creación de instituciones binacionales que apoyen la búsqueda de la convergencia entre ingreso y bienestar en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos.

A continuación presentamos la contribución de Vera Pavlakovich-Kochi, con su aporte en el capítulo 8, “Re-Building CBRs in 21st Century: Lessons from the Arizona-Sonora Region”. La autora parte del consenso general que hay sobre el TLCAN, como el mayor *driver* de la cooperación transfronteriza en la región y que las unidades subnacionales han traspasado las fronteras y se han envuelto en asuntos internacionales, siendo los gobiernos nacionales sólo una parte de las relaciones internacionales. Una de las mayores características de los procesos de cooperación transfronteriza es que múltiples actores por fuera de los gobiernos

poseen distintos niveles de legitimidad para demandar y presionar para la instauración de políticas de cooperación. En este contexto se pueden identificar dos tipos de regiones: funcionales y formales. Por lo general, la existencia de espacios funcionales, sostiene Vera Pavlakovich-Kochi, se convierte en un fundamento importante para el lanzamiento de acciones hacia la formalización. La formalización de los acuerdos fortalece las regiones surgidas en términos funcionales. La autora destaca que el pasaje más importante entre región funcional y formal, a la luz del caso de la región Arizona-Sonora, se relaciona con el movimiento de personas visto. En la primera situación este movimiento se limitaba a turistas y hombres de negocios; posteriormente, en el marco de la Comisión Arizona-México, se comenzó a trabajar con la propuesta de un programa de trabajador temporal. Por último, la profesora de Arizona nos habla de dos modelos superpuestos en la misma región, en donde los canales funcionales predominan, salvo en temas de comercio e infraestructura física, los cuales forman parte de los temas principales que se canalizan desde la región formal.

Posteriormente, en la tercera sección del libro, “Evidencias empíricas del proyecto de cooperación y gobernanza bilateral y transfronteriza: lineamientos de política pública”, se presenta el capítulo 9 de María del Rosio Barajas Escamilla, “Procesos de integración y cooperación de las diversas organizaciones y actores en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos”, un análisis empírico a partir de las características que guardan las diversas organizaciones del sector público, privado y social que participan en el espacio transfronterizo, y cuyos actores desarrollan un conjunto de interacciones y relaciones a través de acciones colectivas de cooperación, con el objetivo de potenciar el desarrollo transfronterizo entre México y Estados Unidos. Se reconoce que la globalización y los recientes procesos de integración han intensificado las relaciones transfronterizas y han dado pie a la emergencia de nuevos actores, entre ellos a los actores de gobiernos no centrales, pero también a los actores del sector privado y social. De manera particular se indaga sobre la identidad de los actores y sobre el carácter de la estructura de las organizaciones, así como su origen y ámbitos de participación. De la misma forma, este trabajo aborda las capacidades de los actores transfronterizos, la intensidad de sus relaciones, sus costos de transacción, así como las particularidades que asumen las relaciones de poder y/o los intereses de los propios actores. El alcance de la cooperación transfronteriza se discute a partir de los diversos proyectos en los cuales los actores de las organizaciones participan.

Posteriormente, Sergio Peña participa con el capítulo 10, “Espacio, escalas y la cooperación transfronteriza México y Estados Unidos”, con el objetivo de analizar la cooperación transfronteriza entre ambos países desde una óptica de espacio y escala. Específicamente, pretende identificar aquellos cambios producidos en la

forma de la cooperación transfronteriza a partir de la intensificación de la integración económica de México con su vecino del norte. Para ello Sergio Peña utiliza la base de datos construida en el proyecto CoGo, esto con objeto de fundamentar su análisis.

A continuación, contamos con la colaboración de Josefina Pérez Espino con el capítulo 11, “La gobernanza de la migración en la cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos”, en el cual, como objetivo central, presenta los principales resultados de la “Encuesta sobre las relaciones e interacción para la cooperación y la resolución de conflictos”, con el fin de contribuir al estudio de la gobernanza de la migración en la región transfronteriza México-Estados Unidos, específicamente en las regiones Tijuana-San Diego, Mexicali-Calexico, Ciudad Juárez-El Paso y Nuevo Laredo-Laredo.

En el capítulo 12, “La dimensión institucional de la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos: conceptualización y algunas evidencias empíricas”, Marcos S. Reyes Santos nos presenta una discusión sobre la caracterización y dinámica de las relaciones transgubernamentales que sustentan la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos. La interdependencia entre los países se desarrolla actualmente dentro de la llamada “era global”, en la que, lejos de diluirse por el virtual desdibujamiento de sus fronteras geopolíticas, por la penetración de las interconexiones globales, la presencia del Estado-nación sigue siendo necesaria, aunque la creciente interdependencia entre ambos países obliga a una re-funcionalización de su papel.

Para cerrar la sección se presenta el capítulo 13, “Gobernanza estratégica en la frontera norte en un marco de alternancia democrática: de la seguridad al desarrollo”, a cargo de José María Ramos García, quien propone un análisis sobre la importancia de que los estados de la frontera norte mexicana cuenten con un eficaz modelo de gobernanza que permita promover un efectivo desarrollo fronterizo y transfronterizo, con lo cual se logre reducir las tensiones asociadas a la inseguridad fronteriza. Para tal efecto analiza con particular atención en qué medida las propuestas que se han planteado sobre desarrollo fronterizo en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se fundamentan en un verdadero modelo de gestión que permita fortalecer la competitividad y el bienestar fronterizo.

El cuarto apartado, “Evidencias empíricas de cooperación transfronteriza en el marco de la Política Europea de Vecindad y de América del Sur”, inicia con la contribución de Marco Bellingeri con el capítulo 14, “Derrumbando fronteras: las estrategias de construcción de la Unión Europea y sus límites”, en el que desde una perspectiva histórica analiza cuál ha sido el proceso de conformación de la Comunidad Económica Europea y cómo ha ido modificando sus fronteras desde 1957. El profesor Bellingeri hace referencia a las contradicciones que ha implicado el

manejo de fronteras internas y externas, así como los impactos que ello ha tenido en uno de los valores centrales de estos países —el de la solidaridad—, y de qué manera dicho valor se ve vulnerado frente a los cambios geopolíticos que experimenta la región.

Enseguida presentamos la colaboración de Enrique López Lara y José Miranda Bonilla con el capítulo 15, “La región transfronteriza del Estrecho de Gibraltar (Andalucía-Norte de Marruecos): contextos, condicionamientos y potencialidades; perspectivas de futuro”. Según estos autores, la región transfronteriza del Estrecho de Gibraltar se encuentra actualmente en una situación de encrucijada en su evolución hacia el futuro: la de conformarse como “espacio fronterizo conflictivo” o la de convertirse en un “espacio transnacional”. Las condiciones geopolíticas, entre otros motivos, convierten a Marruecos en un país árabe de notable interés en los contextos internacional, euromediterráneo y magrebí. Para los autores, el Mediterráneo, a nivel transnacional, se configura como un espacio complejo de cooperación, con actores de diversa tipología y con iniciativas que lo convierten en protagonista de acciones multisectoriales y plurinacionales que abarcan diversos planos. Enrique López y José Miranda enfatizan que la cooperación descentralizada debe funcionar como un instrumento para acentuar la prioridad del desarrollo territorial y la consecuente cohesión social; en este sentido, los nuevos instrumentos financieros de la Política Europea de Vecindad (PEV) de 2007 y el nuevo marco operativo (2014-2020) hacen imprescindibles los proyectos conjuntos entre países, con la idea de aplicar modalidades y procedimientos propios de los fondos estructurales de la Unión Europea.

Para cerrar el apartado contamos con Nahuel Oddone y Eduardo Leonel Galantini, quienes en el capítulo 16, “Por la triple frontera más austral de América: un recorrido por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quarai”, nos muestran su experiencia a partir del entendimiento de que las ciudades de frontera son lugares y puntos de encuentro en la geografía de un territorio, y que los lugares siempre están dotados de especificidad. Es decir, que cada frontera responde a procesos de gestación, evolución y reconfiguración animados de manera singular por los actores locales, más allá de las posibles contingencias generales o globales. Oddone y Galantini muestran cómo la práctica de la frontera es hoy fundamento de las políticas públicas de los gobiernos locales de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quarai.

Cerramos el libro con una serie de reflexiones sobre los retos y desafíos para la construcción de regiones transfronterizas en el mundo. Estas conclusiones inauguran nuevas líneas de investigación sobre fronteras.

Se agradece al doctor David Rocha la compilación de parte importante de los materiales de este libro, así como el apoyo técnico de la licenciada Claudia

Esparza, licenciada Agustina Galantini, licenciado Martín Quiroga Barrera Oro y del becario Cristian Moreno Villicaña; asimismo, se agradece el apoyo de Luis Francisco Lares Serrano, coordinador de la Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG) de El Colegio de la Frontera Norte, por su apoyo en la reproducción de los mapas que se presentan en este libro.

BLANCA

PRIMERA PARTE
PERSPECTIVAS TEÓRICAS
DE LA INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA



1. UNPACKING THE CONCEPT OF CROSS-BORDER INTEGRATION: THE ROLE OF BORDERS AS A RESOURCE

Christophe Sobn

INTRODUCTION

Border regions have been receiving increasing scholarly attention since the 1980s. The acceleration of the globalization of economic as well as cultural exchanges, and the consolidation of supranational integration mechanisms such as the European Union (UE) or the North American Free Trade Area (NAFTA), have led to the increasing permeability of state borders in certain regions of the world. Indeed, this opening up of political boundaries and their change of significance needs to be relativized in the light of the securitization of state borders that has also increased substantially over the past decade (Andreas and Biersteker, 2003). Facing antagonistic bordering trends, many border regions and cities consider cross-border flows and exchanges as opportunities for development and growth and thus actively contribute to this process of territorial restructuring.

The concept of 'cross-border integration' has been used by many scholars in order to reflect the multifaceted forms and processes that contribute to the formation of this cross-border regionalism, whether through an intensification of economic transactions between adjoining regions, the development of institutional cooperation, or the restructuring at the level of culture and identity (Perkmann and Sum, 2002). While the accumulation of case studies set in various contexts and with different disciplinary perspectives has enriched our empirical understanding of what cross-border integration is about, this body of work has not succeeded in clarifying the significance of the concept. Indeed, various conceptualizations of the forms and dynamics of cross-border integration have been developed, highlighting its polyvalent character. To make matter worse, the concept appears overloaded by normative ideas disseminated by European as well

as cross-border institutions of all kinds that tend to consider cross-border integration as inherently positive and desirable (Van Houtum, 2002).

Starting from the foregoing observations, the aim of this article is to critically examine the relevance of the concept of cross-border integration and to suggest a theoretical framework that takes into consideration the changing significance of state borders. While the concept of integration is certainly helpful to describe the various ways cross-border region-based formations emerge and are structured, I contend that taking into consideration the significance and role played by borders helps in making sense of the diverse patterns and trends observed. The underlying hypothesis is that cross-border integration stems from the strategic behaviours of actors who seize the opportunities offered by the opening-up of borders. It does not, therefore, derive from a 'natural' or logical outcome of territorial debordering, as is often suggested, either explicitly or implicitly. By considering the different ways a border can represent a resource for a great variety of actors, I question why cross-border integration occurs, which in turn allows to better understand how this is happening. Building upon a previous conceptualization of the border as a resource (Sohn, 2013a), this article brings to the fore two contrasted models or ideal-types of cross-border integration that allow one to unpack the inherent complexity of contingent cross-border integration dynamics.

The first part presents the various ways cross-border integration has been studied and critically highlights the pitfalls associated with this concept. The second part examines the changing role and significance of relatively open borders and emphasizes the different type of benefits that can be associated with them. The last part investigates how the mobilization of the border as a resource relates to two particular models of cross-border integration and contributes to illuminating its meaning.

THE MULTIPLE MEANINGS OF CROSS-BORDER INTEGRATION

The concept of cross-border integration encompasses a large array of understandings and approaches that do not always fit well one with each other. For instance, in international trade theory, cross-border integration refers to the effects of trade liberalization at the international level, whereas in the field of border studies, it is clearly understood as a regionally-based phenomenon, which takes place along national borders across different domains, ranging from economics to politics and culture. Focussing on the latter perspective, I will first present the three main strands of research that help to structure the discussion. In the second

part, I will highlight the ambiguities that undermine any simplistic vision of the concept as well as its utility from a theoretical point of view.

Three Approaches to Cross-Border Integration

The first approach to cross-border region-based integration is to consider the development of economic and social interactions on either side of a border. This focus on exchanges and relationships that link formerly separate social spaces is part of the so-called “flow approach” and is dominant in economic geography and regional science (Van Houtum, 2000). In that view, imbued with classical location theories (Hansen, 1977; Lösch, 1954), the border appears as an artificial barrier that distorts economic interactions, which would otherwise take place (Anderson and Wever, 2003). Integration is therefore seen as a consequence of the opening of state borders to flows of goods, services and people and has been conceptualized according to an evolutionary process based on increasing border region interactions (Martínez, 1996). In the wake of the globalization of trade leading to the relative debordering of state spaces in the 1980’s and 1990’s, such a functional perspective has been widely mobilized in order to study the formation of cross-border, region-based urban entities. In North America, the emergence of cross-border metropolises along the US-Mexico border is understood as a specific product of globalization, where the flow of cross-border work and trans-national industrialization (in particular the taking-off of maquiladoras) generates relations of social, economic and environmental interdependence which are part and parcel of the cross-border urban area (Herzog, 1991). In Europe as well, the identification of cross-border metropolitan regions is based upon a functional approach to spatial integration, particularly the flows of cross-border workers (Espón, 2010; Niebuhr and Stiller, 2004).

The second approach challenges the relevance of functional interactions as a way to define cross-border integration and focuses on the convergence of the elements in the relationship that is deemed necessary. From this perspective, two interconnected socio-spatial entities separated by a border should be seen as an integrated unit on the basis of a reduction of their differences. In other words, it is a critique of the concept of integration understood solely as the existence of interactions that do not necessarily entail a convergence of the territorial units in the relationship. Within this perspective, two lines of thoughts can be distinguished. The first one builds upon the material dimension of cross-border integration based on measures of territorial disparities (objective approach). The work of Alegría (2009) dedicated to the critical analysis of the ‘cross-border metropolis hypothesis’ initially set up by Herzog (1990) constitutes a good example.

Despite a form of economic integration, the author shows that Tijuana and San Diego remain two distinct cities, both in their urban pattern and in terms of the mechanisms governing their economic and social development, something that, in the final analysis, leads him to reject the hypothesis of the cross-border metropolis. The second line of thought focuses on the mental dimension of cross-border integration and mobilizes a subjective approach based on peoples' representations, sense of belonging and attitudes and therefore considers cross-border entities as social constructions. Here the work conducted by Ehlers, Buursink, and Boekema (2001) on the notion of 'binational city' can be referred to. Defined as "those double cities that are divided by a national border, that share a common hinterland and whose inhabitants have a sense of belonging together" (De Boe, Grasland, and Healy, 1999), this notion underlines the convergence of social and cultural values, the importance of a common imaginary community, as well as a shared reconstructed identity, needed for a genuine cross-border integration to be achieved.

The third approach moves away from functional, structural or ideational considerations on cross-border integration and takes into account the motivation of the actors engaging in such a process. As noted by De Boe, Grasland, and Healy (1999), functional interactions that are usually at the core of the definition of cross-border integration are not necessarily shared by all actors nor do they always lead to win-win situations. As a matter of fact, strong dissymmetry of flows can result in social resentment and political tensions between communities on either side of a border. Therefore, what matters is the willingness to cooperate, as this is considered proof that actors share common interests and possibly a common vision of future regional development (De Boe, Grasland, and Healy, 1999). According to Perkmann (2003:157) "this implies that a CBR [cross-border region] is not only understood as a functional space, but as a socio-territorial unit equipped with a certain degree of strategic capacity on the basis of certain organizational arrangements". It is worth noting that 'willingness to cooperate' has been considered as one of the most important aspects of spatial integration in the European Spatial Development Perspective (ESDP).

All three approaches highlight a different aspect of cross-border integration. Yet, the ambivalence of the relationships between these different perspectives leads to theoretical pitfalls.

Pitfalls Inherent in a Polyvalent Concept

The first ambiguity arises from the equivocal relationships between interaction and convergence. On the one hand, the existence of functional interactions does not

necessarily lead to the reduction of social and spatial inequalities or the betterment of territorial cohesion between either sides of a border. Important cross-border flows are usually fed by differentials and uneven development, the latter contributing to the reinforcement of the former. Such a positive feedback loop has notably been highlighted for some European cross-border metropolitan regions (Decoville, Durand, Sohn, and Walther, 2013). Luxembourg, Basel and Geneva show that the greater the differentials of GDP per capita between adjacent border regions, the greater the flows of cross-border commuters from the border periphery to the metropolitan core. On the other hand, convergences between distinct territories can as easily result from the presence of flows that contribute to the erosion of disparities as from the absence of interactions (De Boe, Grasland, and Healy, 1999).

The second ambiguity is linked to the multidimensional character of cross-border integration that comprises other flows and transactions than those related to the economic sphere, such as migration, cultural exchanges or political linkages. Interactions may lead to convergence in one domain and increase disparities in others; the relationship between different types of flows and exchanges is thus not a straightforward one. Comparing the levels of functional (or market-driven) integration and institutional (or policy-driven) integration among three European cross-border metropolitan regions, Sohn, Reitel, and Walther (2009) have shown that the way these dimensions interact is non-linear and depends on the context and the agency of actors involved in the process. Focussing on the case of the tri-national agglomeration of Basel, Reitel (2013) has analysed the temporalities of cross-border integration according to four dimensions (morphological, functional, institutional and intentional). His study shows that the process of cross-border urban integration in Basel takes several forms that are not necessarily synchronized or congruent.

The third ambiguity derives from the contingent character of the willingness to cooperate that does not depend on the number of cross-border interactions or commonalities between entities on either sides of a border. On the one hand, the existence of economic exchanges, even of relations of interdependence, is not necessarily accompanied by modes of cross-border cooperation that match these stakes. In Europe, the example of Luxembourg shows that a strong functional integration linked to a limited institutional integration can present advantages for the metropolitan centre to the extent that it benefits from the differentials associated with borders while retaining its comparative advantages with respect to its neighbours (Sohn, 2012). On the other hand, affirming the wish to cooperate, developing coalitions between actors, and even putting cooperative institutions in place between border cities and regions, can all occur even where functional

cross-border interactions are rather modest. Along the Pacific coast of North America, the Cascadia project is an example of cross-border regionalism that rests above all on the vision of a mythical space (Sparke, 2002).

Due to the complex and often contradictory relationships between the different aspects inherent to the concept of cross-border integration, it is clear that we cannot conceive it as a linear process resulting from the opening of borders and ranging from few interactions to complete convergence and harmonious cooperation. Cross-border integration also relates to a shared will, a common project, a social and political construction. There is therefore no unique path for cross-border regional integration, only different dynamics and strategies strongly influenced by the geo-economic, political and historical contexts in play. The manner in which the different dimensions of integration manifest themselves is proper to each configuration. The concept of integration, however useful in describing the formation and structuring of cross-border arrangements, appears insufficient for understanding their very significance.

THE HYPOTHESIS OF THE BORDER AS A RESOURCE¹

In order to better grasp the meaning of cross-border integration and its various manifestations, this section will explore the underlying rationales of such a phenomenon. The question is therefore not how cross-border integration takes place, but why. In doing so, we will examine the significance and role of borders. The assumption that is guiding our reflection is that cross-border integration does not simply occur as a result of debordering processes, but more fundamentally because of the fact that opening up borders represent opportunities for local and regional actors to take advantage of the cross-border context they are inserted in. With this perspective, we conceive of borders as 'dynamic institutions' (Newman, 2006) and stress the dialectical tension between structure and agency. As state institutions, they present lasting structuring effects. But borders are also constantly contested, and therefore reproduced through the activities of multiple actors ranging from local communities to political entrepreneurs or multinational firms. Based on such an understanding of political boundaries, we will first consider the 'classic' functions attributed to state borders. In the second part, we will examine how the opening up of borders allows for new functions and effects to emerge as a result of agency.

¹ This part is based on Sohn (2013a).

The Structuring Effects of State Borders

Based on a literature review on the functions and effects of borders, it is possible to distinguish five analytical distinctions that help structure the discussion (Table 1). As O'Dowd (2002) reminds us, in practice, these functions often appear interwoven and contradictory.

The first function of borders aims to delimit the territorial sovereignty of a state in order to distinguish what is included and what is excluded (Anderson, 1996). The logic of separation constitutes the second function and has often been grasped by means of the metaphor of the barrier; through it, a border can regulate the degree of control, filtering and protection. The third function, which is consubstantial with the second, considers a border as an interface. Different aspects are associated with this quality such as contact, exchange, diffusion, but also collaboration or confrontation. If the functions of separation and interface are always potentially present, it is the nature and degree of control exercised at borders that allows for the regulation of their reciprocal activation (O'Dowd, 2002). The fourth function is differentiation (Raffestin, 1986; Van Houtum and Van Naerssen, 2002). This property, which is essential in the ordering of the world, manages differences (variations in substance) and differentials (variations in intensity) which can be suffered as well as desired by authorities and people either side of a border. The last function is affirmation, in the sense that a border allows for the staging of an instance of power, as well as an intention or an identity (Nicol and Minghi, 2005). Through its symbolic dimension, a border can influence the outcome of strategies of political mobilization and of territorial legitimization (Blatter, 2003).

The five functions highlighted here, Table 1, have for a long time, been the privilege of national institutions in charge of borders, their control and organisation.

TABLE 1
BASIC STATE BORDERS FUNCTIONS

<i>Functions</i>	<i>Purpose/effects</i>
Delineation	Setting the limit of territorial sovereignty
Separation	Allowing control, filtering and protection
Interface	Allowing contact and interaction
Differentiation	Making a difference between inside/outside, domestic/foreign
Affirmation	Staging of state power, construction of political or territorial legitimacy

SOURCE: Own elaboration.

In this they have embodied the Westphalian sense of a national border. Today, following the relativization of the role of the state, these functions are being contested and constantly by-passed or re-interpreted by a multitude of actors. The next section will try to shed light on the changing character of borders and make more explicit in which way they can offer opportunities to border regions.

Debordering as an Opportunity for Agency

There are five different ways in which an open border may represent a resource (Table 2). The rationales behind how a border constitutes an advantage are attendant on the ability of actors to reinterpret or divert some of the essential functions and structuring effects attributed to national borders in a context of relative openness.

- 1) The first type of benefit results from putting forward the border function of delimitation. The moment a border opens up, adjacent areas present the undeniable opportunity of being located close to the bordering region. This positional benefit can lead to two particular forms of advantage. The first results from the 'gateway' status to which certain cities close to a border can aspire. On the one hand, the function of territorial gateway makes it possible to capture international flows, people or goods. On the other hand, the proximity of foreign markets is a kind of trump card for export businesses (Niebuhr and Stiller, 2002). The second advantage comes from the possibility to de-localize certain space-gobbling activities across a border while still being close enough to profit from them and, if need be, manage them (Sparke, Sidaway, Bunnell, and Grundy-Warr, 2004). Such a process of territorial overflow can lead to either the growth of cross-border urban agglomerations in the morphological sense, or to a 'hinterlandization'.
- 2) The second type of benefit is linked to the border function of separation and relates to the transaction benefit such a situation can offer. It is well established that having two (or more) economic, cultural, political, legal and administrative systems entails transaction costs for whoever wants to interact with the neighbouring border region. The costs related to the search of exchange partners or the enforcement and control of transactions vary greatly according to the level of closure of the border. Yet, these constraints may also entail a benefit for those actors who possess the competences to cross or to bridge the border despite its barrier effects. The most obvious example is the smuggler or trafficker who takes advantage of his ability to

cross the border despite controls and security measures. Transaction benefits are nevertheless not restricted to illicit activities taking place in closed border regions but can also entail lawful services. Within well-integrated European cross-border regions, the juxtaposition of national regulations and the compartmentalization of markets provides a great deal of transaction benefits to cross-border brokers who exploit information asymmetry in various domains such as banking services or real estate markets.

- 3) The third type of benefit rests on the ability to promote border differentials relating to costs (labour, land, currency or water) or in differences in tax regimes and regulations. This differential benefit which is often tied to the positional benefit examined above, constitutes the best known and perhaps most widespread type of advantage given by a border position (see especially: Lösch, 1954). Based on an international division of labour, the localization of low-cost industries (tariffs factories) in border regions adjoining a metropolitan centre and characterized by important differentials with respect to cost, constitutes a remarkable phenomenon of economic interaction which is at the origin of the development of cross-border urban areas. Cross-border labour markets constitute another phenomenon, although often associated with the development of cross-border production networks. Given the free circulation of people within the Schengen agreement countries, it is within European cross-border regions that such an exploitation of border differentials has been the most active.² The employment of cross-border workers can be particularly interesting, as in the case of cyclical or seasonal reductions in economic activity, as the border position permits redundancies that do not impact the national unemployment insurance funds (Sohn, Reitel, and Walther, 2009). Lastly, the juxtaposition of border differentials, coupled to a greater porosity of the border itself, also has effects at the level of residential migrations or shopping behaviour. In regions marked by great disparities in the quality of life, as in the region of Geneva or Luxembourg, one can witness residential strategies based on relocation in the direction of the neighbouring region where lower living costs or fiscal advantages can be obtained.
- 4) Fourthly, the border represents a *locus of hybridization* through the confrontation of different ideas, values and representations and the overcoming of constraints through negotiation and innovation. Contrary to the rationale of a differential benefit, the opportunity in this case does not stem from

² In 2007, there were 780 000 cross-border workers in the UE (including Liechtenstein, Norway and Switzerland) (Wirtschaftsforschung and EMPIRICA, 2009).

optimizing the conditions of production and consumption for profit, but is founded on valorising mutual differences and processes of adaptation as well as mutual learning negotiated through daily contacts (Newman, 2003). Seen as a source of stimulus, the border as a contact zone, a 'third space' in-between states, may lead to hybrid formations in various domains. Hybridization can manifest itself in the realm of culture, language and artistic production as highlighted by Dear, Leclerc and Berelowitz (2003) in the case of Baja California. It may also concern norms of urbanism, town planning procedures and administrative cultures, as in the case of the Trinational Euro-district of Basel, where the long-term confrontation of national differences has resulted in the invention of new ways of doing and thinking cross-border spatial planning and development (Reitel, 2006).

- 5) Lastly, the symbolic dimension of the border can be mobilized by local and regional actors, who reinterpret the border's affirmative function in relation to their own interests. Having remained for a long time the privilege of states who used it to stage their power or intentions, this function was closely linked to those of differentiation and separation. Following the relativization of the role of the state, this quality of affirmation has since been used by other actors, notably those working to develop cross-border territorial projects. Marshalled as an object of recognition, the border gets involved in place-making strategies at a local or regional scale. The presence of the border is a lever which can help reinforce the international character of a region in its strategy of territorial marketing. It is also a way to advertise the multicultural character of a border region and the possibilities this richness represents in the context of the global competition to attract international businesses and qualified workers. This symbolic resource has been employed by certain cross-border metropolises through the promotion of large emblematic projects such as bridges (Copenhagen-Malmö, Strasbourg-Kehl, Basel) or international events mobilizing the border context as a stage (Luxembourg and the Greater Region, European Capital of Culture 2007, see Sohn, 2009).

The five ways in which a border may represent a resource, Table 2, each have their specific underlying logic linked to the mobilization of a given border function or its inherited structure. Yet, these border-related benefits all refer to the process of cross-border integration with which they interact. On the one hand, the border functions that are mobilized by actors impact the way cross-border integration occurs and, on the other, the integration process influences the way a given border-related resource can be mobilized. I thus contend that considering

the role of the border in cross-border integration processes helps making sense of the various trends and patterns that can be found.

TABLE 2
THE BORDER AS A RESOURCE

<i>Type of benefit</i>	<i>Border functions involved</i>	<i>Rationales</i>
Positional benefit	Delimitation	Territorial gateway/Cross-border overflow
Transaction benefit	Separation	Smuggling/Brokerage
Differential benefit	Differentiation	Exploitation of cost differentials (value capture)
Locus of hybridization	Differentiation	Confrontation of differences resulting in innovation and hybrid formations
Object of recognition	Affirmation	Staging the international or multicultural character of a border region/city

SOURCE: Own elaboration.

REINTERPRETING THE CONCEPT OF CROSS-BORDER INTEGRATION

In order to validate such a hypothesis, this last section will reconsider the meaning of cross-border integration according to two theoretical models. In the first section, the two models of cross-border integration will be presented and contrasted according to their rationales and specificities. The second section will mobilize concrete examples in order to examine the relevance of this approach in analyzing the different configurations and trajectories cross-border integration may endorse.

Two Contrasting Models of Cross-Border Integration

At a theoretical level, two models of cross-border integration can be distinguished depending on whether the border resources are directed towards a 'geo-economic model' or a 'territorial project', Table 3. In the first case, the main purpose is to capture value through the exploitation of the differential benefits of borders (often combined with positional or transaction benefits). The domains concerned may be vast and contextually differentiated, but empirical evidence shows that

the four main sectors affected are the labour market, the trans-border production networks (i. e. 'twin plants'), the residential market and cross-border shopping (Sohn, 2013a). In all cases, the crucial determinant is cost minimization. Based on core-periphery relations, this kind of cross-border regime generally goes hand-in-hand with a strong functional and social division of space, as opposed to a dynamic of territorial convergence (Decoville, Durand, Sohn, and Walther, 2013). Strong economic interactions not only arise from socio-economic inequalities; more often than not, they sustain an unequal process of development which benefits one side of a border more than another. This does not prevent some forms of socio-economic or territorial convergence to occur although such dynamics tend to remain marginal or selective insofar as they are limited to a category of people. The rise of a middle class in Mexican border cities due to the growth of the maquiladora industry, or the increased income of cross-border workers living in the border periphery of Luxembourg or Geneva, are some examples.

The underlying logic of the geo-economic model implies the idea of the perpetuation of the border as a source of revenue. In view of the importance of the comparative advantages for the regional economy, the interests in preserving it can work against greater political integration (Anderson and Wever, 2003; Sohn, Reitel, and Walther, 2009). As a matter of fact, cross-border cooperation is optional; the two other possible modes of relations being conflict or neglect (Blatter and Clement, 2000). Cooperation is nevertheless desirable for different reasons that are purely instrumental.³ First, cooperation may seek to increase the economic utility of the border differentials (Parsonage, 1992). In many functionally integrated cross-border regions, transportation infrastructure and service across the border are improved in order to facilitate the mobility of cross-border workers or speed-up the transit of commodities. Second, cooperation may help reducing uncertainties inherent to cross-border transactions. Here, a good example is the Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle, where Singapore seeks to secure access to, and control over, cross-border industrial relocation through bilateral free-trade agreements with nearby Indonesian islands (Sparke, Sidaway, Bunnell, and Grundy-Warr, 2004). Third, cross-border cooperation may be deemed necessary in order to solve common problems or regulate the negative externalities that arise from booming economic development. This can concern environmental issues (like the pollution of cross-border groundwater reserves) or social issues (crime, violence and social distress) insofar as they show spill-over effects that threaten the interest of the economically dominant pole. If, from an economic

³ The reference to the instrumental purpose of cross-border cooperation is borrowed from Blatter (2004), who refers to Göhler (1994) and his institutional theory.

point of view, this model succeeds in attracting a great deal of foreign investment and experiencing high growth rates, the economic success might need to be mitigated due to severe social consequences. In their analysis of the integration of the region El Paso-Ciudad Juarez as manufacturing hub within the networks of globalization (Staudt, Fuentes, and Frago, 2010), lift the veil on the hidden face

TABLE 3
TWO MODELS OF CROSS-BORDER INTEGRATION

	<i>Type 1: "Geo-economic model"</i>	<i>Type 2: "Territorial project"</i>
Main objective	Value capture	Place-making
Type of border resource mobilized	<ul style="list-style-type: none"> Differential benefits (often combined with positional and transaction benefits) 	<ul style="list-style-type: none"> Locus of hybridization/innovation Object of recognition
Key variable	<ul style="list-style-type: none"> Cost 	<ul style="list-style-type: none"> Trust
Domains concerned	<ul style="list-style-type: none"> Labour market Export-processing factories and low-wage manufacturing residential market Commerce and services (shopping) 	<ul style="list-style-type: none"> Culture (arts, languages, traditions, identities) Spatial planning Economic positioning, territorial marketing Knowledge-intensive and high-tech activities
Integration patterns	<ul style="list-style-type: none"> Functional interactions leading to material interdependencies absence or selective territorial convergence (social polarization and/or spatial specialization) 	<ul style="list-style-type: none"> Ideational ties (mutual affection, trust, sense of belonging) Territorial convergence (ideational and possibly material)
Willingness to cooperate	<ul style="list-style-type: none"> Optional although desirable 	<ul style="list-style-type: none"> Essential
Purpose of cross-border cooperation	<ul style="list-style-type: none"> Instrumental (enhancing utility, reducing uncertainties, solving problems, regulating negative externalities) 	<ul style="list-style-type: none"> Identity-providing (gaining public awareness and mobilization, building a shared spatial imaginary, a common territorial identity)

SOURCE: Own elaboration.

of this cross-border metropolis. The disastrous living conditions of poor migrant workers, the lack of respect for their civil rights as well as the dynamics of urban segregation contribute to the reproduction of an urban region which, though functionally integrated from an economic point of view, is riddled with inequalities and fracture lines of a political as well as a social and economic nature.

The second model of cross-border integration labelled 'territorial project' refers to a process of territorialisation, that is the making of a place (Sack, 1986). In such a perspective, the process of integration is based on a logic of cross-border hybridization and/or the mobilization of the border as an object of territorial as well as symbolic recognition. Various domains and sectors of activity are potentially concerned. The confrontation of cross-border differences that leads to hybrid assemblages may be the result of daily practices as in the case of the linguistic innovations that characterize the appearance of 'Spanglish' at the US-Mexico border. Hybridization and innovation may also occur at the institutional level and concern spatial planning and urban development, or in the field of economy, with, for instance, the development of knowledge-intensive or high-tech activities. The mobilization of the border as an object of recognition for a cross-border formation is usually done in the context of strategies of economic positioning by political or business elites. Where the intention is to go beyond a simple operation of territorial marketing, this form of integration rests on a territorial identity (sense of place) that transcends the border. Mutual affection, trust between local actors and a sense of belonging to a common place are crucial determinants. In such a perspective, cross-border integration derives from ideational ties. Convergence between the two sides of the border is therefore primarily a matter of perceptions and attitudes more than an issue of territorial disparities. Strong territorial inequalities or sharp socio-economic differentials can nevertheless hamper the development of a sense of belonging together and need to be addressed in the political agenda of cross-border cooperation. The willingness to cooperate appears thus essential. Following the institutional theory of Göhler (1994), in this regime, cross-border cooperation is oriented towards symbolic activities. Motivated by identity-providing aims, cross-border cooperation seeks to build a shared vision and a territorial identity that transcends the border.

The two models previously described are to be conceived as ideal-types. As such, they are analytical constructs that aim to include the main elements and characteristics of the phenomena they represent although they do not correspond to any particular case. If the characteristics of the two models are never completely met in reality, some cases may nevertheless present close analogies. Furthermore, albeit strongly contrasted, the two models represent dynamics and patterns that are not mutually exclusive. In the next section, the empirical relevance of such a

theoretical deconstruction will be assessed through the mobilization of concrete examples.

Five Configurations Based on Basic Theoretical Combinations

Understood as a process, cross-border integration cannot be correctly apprehended as a deliberately planned outcome or a fixed configuration but must be thought of as contingent dynamics in the making. By taking into consideration the temporal dimension associated with such a process, it is possible to identify five configurations of cross-border integration based on basic combinations between the two models (referred hereafter as type 1 and type 2). For each case, one European example is developed in order to illustrate its main characteristics and significance.⁴ As the process of cross-border integration may endorse multiple variations based on specific contexts, unexpected trajectories and baroque combinations, the aim is not to be exhaustive but to reveal the sense of its most emblematic configurations.

Exclusively or predominantly type 1. There are several cases that rely solely or mostly on a geo-economic model of cross-border integration. In the European context, Luxembourg is archetypal with its booming cross-border labour market that counts more than 150 000 commuters living in the French, Belgian or German border areas and represents 44 percent of the salaried positions in Luxembourg (Sohn, 2012). Driven by the need for a fast-growing financial sector, this cross-border mobility linked to employment has generated a functional integration leading to the emergence of a cross-border metropolitan region. The strategy of exploiting the proximity of foreign labour is reinforced by a niche policy based on certain tax and regulatory protective measures associated with the sovereignty of the state of Luxembourg. The cross-border differentials and the advantages that they represent are thus mobilized as an economic resource to foster the development of the Luxembourg metropolitan core and its competitiveness within global production networks. In the meantime, such a core-periphery dynamic results in sharp socio-economic inequalities and a lack of territorial cohesion. At the level of the Greater Region that groups together Luxembourg, the Lander of Saar and Rhine-Palatinate (D), the regions of Wallonia (B) and Lorraine (F), cross-border cooperation has been on the political agenda since the early

⁴ This focus on European cases is explained by the author's scientific competencies. In principle, North American examples could also be mobilized in order to illustrate the relevance of the theoretical models despite obvious differences in bordering dynamics, their significance and their contexts.

1970's, but has remained solely instrumental insofar as the main concerns are directed towards a greater fluidity of flows of cross-border workers via improvements in transportation infrastructure and service. In the late 2000's, a place-making strategy (type 2) has been initiated by the political elites of the Greater Region but with limited effects so far due to strong socio-economic asymmetries between the territories and a lack of political will to reconsider the basis of this highly uneven development model.

Exclusively or predominantly type 2. One emblematic example of a predominantly cross-border place-making dynamic is the cross-border Euro-district of Strasbourg-Ortenau in the Upper Rhine Valley (France-Germany). The creation of a territorialised cross-border cooperation structure between the city-region of Strasbourg and its German neighbouring district followed the joint declaration made by the French president Jacques Chirac and German chancellor Gerhard Schröder on 22 January 2003. Given in the context of the 40th anniversary of the Elysée Treaty sealing the friendship between the two countries, this inter-state impetus is of great symbolic significance. At the foundation of this initiative, there is the idea that the creation of a Euro-district is not meant to be an additional structure of cross-border cooperation as there are already many across Europe. Instead, it was conceived in order to shed light on the added-value of cross-border cooperation for citizens (i. e. European laboratory) and the diffusion of European values (i. e. 'Europeanization'). Seizing the opportunity, the local political elites have advocated the granting of an extra-territorial status to the Euro-district as far as taxes and regulations are concerned in order to improve the daily life of the inhabitants. Given the state's refusal, the creation of a sense of cross-border territorial identity has been driven by more conventional cooperative activities in the domains of health, multilingualism, culture and mobility. Moreover, the redevelopment of the French border area once neglected and the construction of a pedestrian bridge over the Rhine is a tangible result as well as cross-border cooperation's shop window. That said, the relatively weak economic interactions between Strasbourg and its German hinterland did not generate a strong commitment towards cross-border cooperation on behalf of the local political elites. Ten year after the French-German declaration, the cross-border integration remains undermined by political struggles and has not succeeded in creating a common sense of belonging among its citizens. If the Euro-district Strasbourg-Ortenau is a good example of a type 2 process of cross-border integration, it is not necessarily a successful experience.

Concomitantly type 1 and 2. The Oresund region encompassing the city-regions of Copenhagen in Denmark and Malmö in Sweden exemplifies the case of a cross-border integration process that builds upon a combination of the two

models. As noted by Matthiessen (2004), from the beginning, the construction of a fixed link between the two countries was decided on with the aim of creating a functional integrated cross-border metropolitan region and of boosting its international competitiveness. As a matter of fact, the economic crises that had affected the two countries in the 1990's and early 2000's served as a catalyst to define a joint economic development strategy based on common knowledge-intensive activities, institutions and networks across the Oresund (Hansen and Serin, 2007). Since the opening of the bridge, the processes of integration have essentially been driven by market forces and particularly the differentials in wages and housing prices between the two parts of the region. In this perspective, the bridge built over the Oresund strait represents a transportation infrastructure that allows cross-border proximity and differentials to be mobilized within economic transactions. It also represents a symbol of the binational character of the Oresund region that is systematically used by the cross-border cooperation agency in its communication strategy (Hospers, 2006). Of course, the Copenhagen-Malmö case is far from representing a fully integrated cross-border metropolitan region as many obstacles subsist, both in terms of functional interactions and as far as the emergence of new cross-border territorial identity is concerned.

Type 1 complemented by type 2. The emergence of the cross-border metropolis of Geneva (Switzerland-France) is closely linked to the mobilization of the border as a resource, firstly through the use of differential benefits (type 1) and secondly in the framework of a place-making strategy mobilizing the symbolic dimension of the border (type 2). Cross-border economic interactions have experienced a sharp growth since the 1960's due to Geneva's attractive banking as well as international activities and the widening of cross-border differentials in terms of wages and jobs in relation to the French border periphery. The number of cross-border commuters has thus risen from 5 500 in 1964 to more than 110 000 in 2013.⁵ This highly asymmetrical economic integration has contributed to a sharp functional specialization of the cross-border urban agglomeration with 75 percent of the workplaces being concentrated in Geneva whereas the residential activity is mainly focused on France. It is only at the beginning of the 1990's that this core-periphery mode of geo-economic integration has sparked political initiatives in order to better coordinate the urban development of the cross-border agglomeration, especially in the domain of transport infrastructure and to promote the international image of the Swiss city. Whereas the former

⁵ According to OCSTAT (2013), there were 63 000 cross-border workers registered in 2013, to which must be added around 9 000 international officials and 40 000 Swiss citizens who live in France and work in Geneva.

relates to a type 1 mode of integration, the latter pertains to a place-making strategy. During the last decade, the definition of a cooperative urban development strategy aiming at reducing the spatial and socio-economic disparities between both sides of the border (the “Franco-Valdo-Genevan agglomeration project”), the reinforcement of its governance structure and, more generally, the building of a shared spatial imaginary underscore the willingness of the Swiss and the French political actors to build a cross-border territorial identity susceptible of complementing geo-economic cross-border integration and counter its negative externalities, especially the growing social resentment of conservative Swiss residents against French cross-border workers.

Type 2 complemented by type 1. The process of creating a Euro-region called Centrope, encompassing four countries (Austria, Czech Republic, Hungary and Slovakia) in Central Europe, was initiated after the fall of the Iron Curtain with the aim of improving the cross-border communication infrastructure and reducing the barriers in the mentalities inherited from the past. The cross-border cooperation initiatives have been trying to promote the emergence of a cross-border identity which manifests itself in the slogan ‘We grow together - Together we grow’. If such a vision is far from being achieved yet, the border context is mobilized as an asset for the competitiveness of the Central European region and especially the two capital cities of Vienna and Bratislava. This type 2 strategy has been complemented by substantial foreign investment activity in the automotive sector, especially in the Slovakian (Volkswagen, Peugeot) and Hungarian (Audi) borderlands. Based on cost-cutting strategies, export-processing factories have developed followed by regional bought-in suppliers. Although cross-border economic integration shows a great potential due to strong asymmetries, notably between the Vienna metropolis on the one side and the Hungarian, Slovakian and Czech border regions on the other, cross-border labour flows have remained relatively low. This is due to the transitional arrangements on the free movement of workers that have temporarily restricted the right of citizens from the countries that joined the UE in 2004 and 2007 to access the Austrian labour market. The removal of these measures in 2011 could lead to booming labour migration and cross-border mobility, and therefore the development of functional integration in line with a type 1 model.

CONCLUSIONS

Cross-border integration is a multifaceted as well as polyvalent process that is not reducible to any simplistic vision. Yet, this article has shown that it is possible to

deconstruct the concept according to the role played by the border as a resource and to identify two contrasted models of cross-border integration that allow one to make sense of the diversity of configurations observed. The first model, called 'geo-economic model', is mainly based on the mobilization of the border as a differential benefit and aims to generate value out of asymmetric cross-border interactions. In doing so, this process of functional integration is likely to lead to cross-border cooperation oriented towards instrumental purposes such as increasing the economic utility of the border, reducing its transaction costs or regulating negative externalities. The second model, called 'territorial project', brings to the fore the border resources that involve a convergence of both sides of a border, either through a process of hybridization or via the territorial and symbolic recognition borders entail. In this perspective, trust between the actors is seen to be key and the willingness to cooperate essential. Motivated by identity-providing aims, cross-border cooperation is mainly oriented toward symbolic activities intended to promote a shared spatial imaginary as well as a common cross-border territorial identity.

Such a conceptual framework goes beyond classical oppositions such as 'market-driven' vs. 'policy-driven' (Perkmann, 2007), or 'functional' vs. 'institutional' integration (Sohn, Reitel, and Walther, 2009). The 'geo-economic model' certainly concerns cross-border economic integration, but such a process can be driven by market forces as well as political entrepreneurs actively engaged in inter-scalar growth initiatives or 'glocalisation' strategies (Jessop and Sum, 2000). The 'territorial project' model can also be supported by various actors other than the political local and regional elites, from ordinary people living in the border region to business actors engaging in common marketing activities and selling the cross-border space as a 'unique selling point'. But beyond what is common or different to both models, it is the way they are articulated that deserves attention.

From a theoretical perspective, the relation between the two types of cross-border integration appears ambivalent. On the one hand, there is an obvious contradiction between them due to the very significance of the border. Seen from one side, using the border as a 'value-capturing' device through the mobilization of differential benefits is highly dependent on state border regimes and national policies that determine the level of these differentials. In a way, the durability of such a resource is linked to the permanency of the state border and its differentiating effects. From the other side, the activation of the border as a locus of hybridization or an object of recognition involves a transcending of the border so that it becomes a source of gathering and sharing. If successful, such a dynamic entails a diminishing of the state border, at least in its classic Westphalian sense of separation and differentiation. On the other hand, the two models also appear

complementary since the development of a 'territorial project' is susceptible to moderate the negative externalities resulting from the geo-economic model, whereas the latter may represent a driving force for the promotion of a common cross-border development strategy.

Although the case study analysis provided in this article should be extended and deepened, the first empirical evidence presented tends to confirm such a dialogic relationship between the two types of cross-border integration. Firstly, the example of Luxembourg highlights the fact that having a type 1 mode of cross-border integration that is strongly based on economic differentials goes against the promotion of a territorial project based on the convergence of all the elements within interactions (type 2). In the meantime, such a mode of cross-border integration generates negative externalities that might threaten the stability and the performance of the process in the long term (strong social and spatial disparities, social resentment, political distrust). Secondly, the examples of Strasbourg and, to some extent, Vienna-Bratislava, demonstrate that a type 2 process of cross-border integration alone is difficult to develop due to the lack of strong functional ties that represent a driving force and a motivating factor for the actors to engage in cross-border cooperation. Lastly, the cases of the Oresund and Geneva show that strategic efforts towards the combination of the two models seems to be the most appropriate configuration for the sustainability of the cross-border integration process, although both cases still have a long and difficult road ahead.

Confronted with a situation where the two models seem to be at the same time desirable as well as contradictory, we can conclude on the highly political nature of the process of cross-border integration. As understood here, it is about more than mere interactions across the border and involves continual power struggles and negotiation in order to develop a strategic vision and specific governance capacity.

2. “RESETEANDO” LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA: EXPLORANDO NUEVOS *CLEVEAGES* COOPERATIVOS “FORMAL-INFORMAL”, “MATERIAL-INMATERIAL”

Enrique José Varela Álvarez

INTRODUCCIÓN

¡ES COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA, ESTÚPIDOS!

La cooperación (informal, formal, material, inmaterial, transfronteriza, inteligente, incluso macro o micro) (Aguilar, 2014:11-36) forma parte íntima de aquellos que convivimos en territorios de frontera; del mismo modo que también forma parte la competencia, la complementariedad, el desarrollo y la interdependencia. Todos estos conceptos, más propios de un lenguaje académico que “humano” (personal, ciudadano, vital), conforman nuestra existencia en sociedad, aunque no son realmente el eje de nuestras vidas, porque la interdependencia es anterior a la cooperación (institucionalmente entendida) y ésta contiene una historicidad y es siempre contingente.

Este planteamiento parece difícil de entender para una gran parte de la “*intelligentzia*” política actual y para la tecnocracia administrativa que la sigue, guiadas por el paradigma de la nueva gestión pública que identifica de forma genérica y universal “política” con “inteligencia”—*smart policy*, en palabras de Christensen (2008:448-468)—¹ dedicándose, de forma acrítica y eficientista, a formular problemas transfronterizos, a diseñar convocatorias y programas comunitarios, a implementar estas políticas y a evaluar sus resultados. ¿Dónde quedan entonces la equidad, el interés general, la cohesión social de las políticas públicas?

¹ Para Christensen (2008:449), la *smart policy* sería el “term used by reform entrepreneurs espousing the instrumental-technical perspective on NPM to describe its alleged enhancement of *effectiveness and efficiency*”.

De ahí el exabrupto académico con el que hemos querido abrir el debate sobre el tema que nos ocupa: “¡Es cooperación transfronteriza, estúpidos!”.² Porque la “estupidez” o la “idiotez” vinculadas con la cooperación transfronteriza, además de ser características descalificativas, reflejan posturas de inmovilidad mental, profesional o académica; tanto como lo son sus opuestos, como el de “cooperación inteligente”. Y es que quienes son “estúpidos”, “idiotas” o “inteligentes” son las personas que interactúan en redes más o menos formales o informales, materiales o inmateriales, no las instituciones, los territorios o los proyectos. Si no fuera así, ¿cómo se podría justificar tanto dinero invertido, tantas instituciones creadas y tantos esfuerzos empleados en la programación de la cooperación transfronteriza y territorial en la Unión Europea?, ¿y tanta falta de eficacia, eficiencia y productividad en el uso de fondos sobre cooperación transfronteriza en Europa en las últimas dos décadas?

Porque la cooperación no sólo es cooperación; es decir, un proceso, una parte más de las relaciones de interdependencia que tienen lugar entre espacios transfronterizos generalmente asimétricos y siempre dependientes unos de otros. La cooperación es, básicamente, una actitud, algo más complejo que depende de los individuos (no siempre ciudadanos) y que se inserta en la estructura social y configura normas y valores sociales, definiendo una cultura cívica, sociopolítica; generando, en definitiva, “prácticas de comunidad” —en palabras de Richard Sennett (2012)—, en consecuencia, prácticas de cooperación “informal”.

Sirva este comienzo para provocar y exponer así un planteamiento disruptivo en torno a la conceptualización y el análisis de los paradigmas politológicos más o menos contemporáneos de análisis de la cooperación transfronteriza en el entorno europeo (Agnew, 2008:175-191; Cairo, 2001:29-38; Domínguez, 2006:151-185; López, 2000; Morata, 2004:19-50, 2007:7-39, 2012:307-323; Newman, 2003:13-24, 2006:143-161; Perkmann, 2003:153-171; Perkmann y Sum, 2002:3-24; Ricq, 2006; Rojo, 1991, 2010:141-152; Varela, 2010). Sirva también para remarcar la necesidad de reinterpretar dimensiones clásicas de análisis de la ciencia política, algunas de ellas pretéritas, olvidadas inclusive, de los años de 1960, como son las propias de la “cultura cívica” (Almond y Verba, 2007), o las que tienen que ver con aquellas “viejas” fracturas que Lipset y Rokkan (2007) establecieron para comprender mejor cuáles eran las dimensiones básicas

² En todo caso, esta frase que ha hecho fortuna en diferentes áreas de conocimiento y ha sido asumida por investigadores de las ciencias sociales con mayor o menor éxito (Leadbeater, 2012, *It's Cooperation, Stupid!*), con este u otro adjetivo (Brugué, 2012, *Es la política, idiotas!*), no es original, ni siquiera actual, ya que su origen se remonta a la campaña electoral Clinton-Bush (padre, desde luego), en los años noventa vinculada al campo de la economía (“Es la economía, ¡estúpido!”).

sociopolíticas en las sociedades occidentales. Un poco de memoria, una pizca de método y mucho de imaginación nos ayudarán a comprender mejor la buena gobernanza transfronteriza que viene.

Para dar sentido científico (proceso de investigación) a este planteamiento introductorio, en el presente capítulo proponemos adaptar las viejas *cleavages* o “fracturas” fronterizas a las nuevas realidades posfronterizas, enmarcando los diferentes tipos de cooperación transfronteriza y sus variadas formas de institucionalización “formal” e “informal”, “material” e “inmaterial” (Cancela, Cordal, Domínguez y Varela, 2012:1-15); todo ello de acuerdo con el paradigma de la gobernanza transfronteriza para el marco de la frontera de España y Portugal.

El objetivo no es otro que *resetear* —reiniciar, actualizar— el paradigma de la gobernanza transfronteriza, avanzando propuestas sobre nuevas institucionalidades —formales-informales— que sirvan para construir nuevas agendas, por ejemplo el “giro espacial” de Kramsch (2011:185-207) o los nuevos espacios que generan las “metrópolis transfronterizas” de Sohn (2010:167-184), que nos permitan comprender mejor los territorios de frontera europeos en el primer cuarto del siglo XXI.

En las próximas páginas expondremos una interpretación renovada de la cooperación transfronteriza, a partir de una de las tesis del pensamiento crítico, deconstruyendo un objeto de análisis tradicional, cuestionando las prácticas institucionales —proyectos de cooperación— desarrolladas a lo largo de las últimas tres décadas en la Unión Europea (U. E.) y exponiendo algunas otras más “humanas” (intercambios, institucionalizados o no, entre personas) que existían antes de la consolidación del proceso de europeización (Morata, 2004:19-50; Rojo, 2009:87-121) y también posteriores a él; todo ello en el espacio territorial que comprende la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, del suroeste europeo (Domínguez, 2004:3-51; Oliveras, Durà y Perkmann, 2010:21-40; Rio, Rojo, Marques y Varela, 2006; Varela, 2010).

Comenzaremos actualizando cuatro “tipos ideales”, dimensiones o *cleavages*, de la cooperación transfronteriza: formal-informal, material-inmaterial, con el fin de volver a situarlos en el eje del debate sobre la gobernanza transfronteriza (Varela, 2010); posteriormente justificaremos el porqué de la necesidad de esta nueva centralidad de la cooperación transfronteriza informal e inmaterial, para continuar con el análisis de las dos lógicas mayoritarias sobre el análisis de la cooperación transfronteriza: las tecnocráticas y democráticas, separadas, ausentes la una de la otra, aunque ambas contribuyan al reforzamiento de la buena gobernanza transfronteriza. Al final, una serie de conclusiones en relación con el futuro de los estudios sobre cooperación basados en el paradigma de la gobernanza transfronteriza.

CLEAVAGES DE LA COOPERACIÓN: ¿UNA VUELTA A LOS ORÍGENES?

Tras años de estudio e investigación sobre la cooperación transfronteriza en España, Portugal y Europa,³ además de un trabajo intenso y creativo desarrollado en uno de los *think tanks* más productivos de la U. E. (institucionalmente hablando), como es el caso del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular; en 2011 tuve la oportunidad de participar en un breve seminario sobre cooperación en un incipiente espacio territorial, innovador desde el punto de vista científico, pero sobre todo próximo, desde el punto de vista personal y vital; la actualmente denominada Eurocidade Valença-Tui.

El encuentro científico y social tuvo lugar en Valença do Minho (Portugal), en un *continuum* como el que siempre ha supuesto la frontera miñota entre Galicia y Portugal, antes incluso de que ambos fueran reinos. La ahora denominada Eurocidade Valença-Tui ya construía formatos de cooperación antes de que Europa fuera una realidad “común”. La propia diversidad de las fronteras y cómo éstas eran entendidas por sus vecinos (ahora ciudadanos), suponía que cada uno de estos puntos de contacto a uno y otro lado de un *limes* definían una realidad transfronteriza propia, a modo de un estudio de caso, universal en sí mismo. Entre otras razones, porque el salto de Bruselas a Valença es muy acusado y mayor el *gap* entre sus instituciones, así como las vidas y comportamientos de los vecinos que viven en las localidades transfronterizas. También porque el análisis de las claves tecnocráticas comunitarias —“realidad administrativa” (Beltrán, 1991)— cada vez se aleja más de la realidad social de los intercambios entre los ciudadanos de dos municipios conectados —que no separados— por el río Miño. De hecho, para los ciudadanos de Valença do Minho y de Tui, la frontera es algo consustancial a su vida cotidiana (Lakoff y Johnson, 1991), es su “realidad-real” (Berger y Luckmann, 1986); ellos no necesitan crear “metáforas” para definir el uso y las prácticas diarias de la frontera; están recogidas en su ADN (Varela, 2013a), están recogidas en sus “mentes” tal y como lo señalaría Kavanagh: “Las fronteras son construcciones humanas, no son producto de la naturaleza, sino de la cultura” (1994:7-9). Sin embargo, sí es necesario que las aproximaciones científicas, y

³ Entre ellos, con diferentes grupos de investigación españoles, portugueses e internacionales, aunque siempre con el horizonte territorial dibujado sobre las fronteras de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, destacamos: Proyecto 10SEC302013PR, La cooperación formal e informal en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal (1930-2010): fundamentos, estructuras y perspectivas de futuro. Programa sectorial (investigación aplicada), de la Xunta de Galicia, 2009-2013, Gobierno de España o Proyecto CSO2012-34677, Cooperación transfronteriza y (des)fronterización: actores y discursos geopolíticos transnacionales en la frontera hispano-portuguesa, 2013-2015, del Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España.

con ellas los científicos sociales y sus equipos de investigación, se aproximen a una nueva construcción de la “frontera” como objeto de estudio, y a la “cooperación” como práctica que oriente un renovado desarrollo de estos espacios de ciudadanía postwestfaliana.

LA CUESTIÓN ES ¿POR QUÉ RECOJO EN EL PRIMER APARTADO DEL ARTÍCULO ESTA REFLEXIÓN PERSONAL? TRES SON LAS RAZONES QUE ME HACEN LLEGAR A ESTE PLANTEAMIENTO

En primer lugar, porque la creciente complejidad de la “vida líquida” (Bauman, 2009) nos está conduciendo a una “sociedad del desconocimiento” (Innerarity, 2011: 159-166), donde el “no-saber” comienza a revelar un innovador espacio de creación científica, además de impulsar “funciones motoras” que deben hacernos cuestionar los planteamientos científicos convencionales —el monopolio del positivismo y del neoinstitucionalismo—, permitiendo así incorporar otras aproximaciones originariamente críticas con los fenómenos sociales estudiados, como es el caso de la cooperación transfronteriza. Y este “no saber” aparece tanto en los estudios y trabajos de *think tanks* como en los proyectos de entidades de cooperación, desde luego en la voz de los estudios científicos de las unidades de investigación superior —universidades, politécnicos, etcétera— y, como no podía ser menos, en la “voz” de los ciudadanos que a través de su percepción viven la cooperación transfronteriza (Hirschman, 1970), la practican de forma cotidiana, la hacen real y le dan sentido pleno, aunque desgraciadamente son escasos los estudios que recogen esa percepción (AECTG-NP y SPI, 2010), y aún menos los que deberían realizarse para cada uno de los programas de cooperación transfronteriza y territorial de la U. E.⁴

⁴ Es más fácil que en sus diferentes candidaturas a fondos comunitarios se recoja la necesidad de elaborar un plan de comunicación y un *website* que una encuesta de percepción de las actividades realizadas y los servicios prestados a lo largo del proyecto... aunque cada vez es más necesario, porque la baja “identificación institucional”, por ejemplo con la propia eurorregión Galicia-Norte de Portugal, es creciente y preocupante, por la pérdida de legitimidad que esto supone, máxime en tiempos de crisis económica y recortes presupuestarios en programas comunitarios. En este sentido, un trabajo reciente sobre la “Percepción de la población de Galicia y el Norte de Portugal sobre la eurorregión” (AECTG-NP y SPI, 2010) muestra esta baja identificación en relación con el resto de instituciones transfronterizas (la eurorregión es la más desconocida, más en Galicia que en Portugal; tres y ocho por ciento respectivamente de encuestados la conocen); aunque una vez que se pregunta sobre su conocimiento relativo (p. 7, “¿Ha oído hablar de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal?”) la respuesta es más positiva: 63 por ciento de los gallegos afirma haber oído hablar de ella, por 40 por ciento de los portugueses.

En segundo lugar, porque como plantean Paasi y Newman en su trabajo seminal “Fences and Neighbours in the Postmodern World: Boundary Narratives in Political Geography” (1998), los estudios sobre fronteras y las interacciones que en ellos se producen son construcciones narrativas (Kavanagh, 2013:108-137), experiencias personales y vitales asumidas por el investigador como propias y contadas a partir de su interpretación como observador (Flyvbjerg, 2004:33-62); todas ellas complementarias a las visiones institucionales (Perkmann, 2003:153-171), derivadas de los proyectos de cooperación transfronteriza tan desarrollados en la U. E.: *Cross-border public policy o cross-border cooperation*.

En tercer y último lugar, porque todavía en este siglo hay quien considera que estas visiones particulares que adoptan la forma de estudios de caso no aportan suficiente luz al pensamiento científico, no son universales y resultan confusos para la explicación de fenómenos sociales,⁵ algo que, como bien se encarga de corregir Flyvbjerg (2004:33-62), no resulta más que un malentendido metodológico —en realidad, cinco malentendidos.⁶

Éstas son algunas de las consideraciones iniciales que merecen ser destacadas y que tienen una relación directa con las propuestas de la nueva Política de Cohesión y la Estrategia U. E. 2020 para el próximo periodo de programación financiera 2014-2020. En este contexto, la Comisión Europea propone una *vuelta de tuerca* a las estrategias de cooperación territorial centrandose en el crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente (Cabanas, Gabbe, Varela y Vázquez, 2011:195-207); todo ello para implicar de forma definitiva a los sujetos de sus políticas: los ciudadanos. En el fondo, y aunque no sean conscientes de ello, los *policy makers* comunitarios, en su estrategia para el periodo 2014-2020 desean incorporar este “no saber”, estas “incertezas” sobre la cooperación transfronteriza y territorial; por eso se aproximan cada vez más a las prácticas urbanas y buscan identificar *outcomes* con “ciudadanos”, personalizando al extremo posible sus máximos de programación; por eso también llevan más de una década intentando simplificar los contenidos “tecnocráticos” de sus reglamentos. En el fondo, y aunque ellos no lo saben, de lo que se está hablando en los foros de la Comisión Europea, del Comité de las Regiones, es de la buena gobernanza, de la calidad de

⁵ Ésta es una fase ya superada en las ciencias sociales (Eckstein, 1975:79-138; Coller, 2000; Barzelay y Cortázar, 2004:1-69); por ejemplo, en estudios de política comparada (Lodola, 2009:6-7), dentro de los cuales entraría el análisis de la cooperación transfronteriza entre dos regiones transfronterizas del mundo (como México-Estados Unidos o España-Portugal).

⁶ Siguiendo a Flyvbjerg (2004:33-62), tenemos que el conocimiento teórico es igual de valioso que el práctico; es posible generalizar a partir de sólo un caso y contribuir así al desarrollo científico. Los estudios de caso ayudan a generar y a verificar hipótesis, además de construir teorías; no existen sesgos de verificación en los estudios de caso y no es difícil resumir un estudio de caso.

su proceso de decisiones —*decision-making*—, lo que Charron, Lapuente y Dijkstra denominan como “Quality of Government” (QoG), o enfoque de análisis basado en el estudio de un conjunto de elementos que consideran valores culturales (*voice* y *accountability*), además de las clásicas variables socioeconómicas e institucionales (2012:1-26).

En este sentido, la orientación de la cooperación territorial tiene —como se dice por parte de los responsables comunitarios— una base “inteligente” (como ya hemos mencionado, cualidad aplicable a los seres humanos, no a las políticas o a las instituciones); menos mal que algunas instituciones de carácter regional-local en la U. E., como el Comité de las Regiones en Europa con su *Libro blanco sobre la gobernanza multinivel* (2009), introducen elementos de racionalidad estratégica y proximidad local, un *mix* de elementos de cooperación “formal”, pero también “informal”; en el mismo sentido, también se manifiesta como la Conference of European Cross-border and Interregional City Networks (CECICN) y la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), coordinadas por el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.⁷

Al final, lo que parece que intentan recuperar las instituciones comunitarias —¿realmente una vuelta a los orígenes?— es la centralidad de los individuos en las políticas —impactos reales de sus programas—, redimensionando el papel de las instituciones de cooperación y dando entrada a los actores locales —concretamente, redes de ciudades y ámbitos urbanos y rururbanos.⁸

No sabemos si el intento se quedará en eso, en una aproximación incrementalista más, en más institucionalismo a partir de un nuevo “neoinstitucionalismo” (Hecló, 2010); en todo caso, a los científicos sociales nos queda el reto de repensar la cooperación transfronteriza *ex novo*, de *resetearla*, deconstruirla para sondear

⁷ Para ello, no hay más que revisar el último “Documento Estratégico sobre Cooperación Inteligente. Cooperación territorial para el fomento de la integración europea: ciudades y regiones, lazos a través de las fronteras”, presentado en el *I Congreso sobre Cooperación Inteligente* (A Coruña, 25 y 26 de junio de 2012). A partir de este documento se recogen algunas ideas clave de base local (*bottom-up*) con las cuales se puede ampliar la base de consenso multinivel de las políticas de cohesión para el próximo periodo de programación financiera 2014-2020, así como para dotar de mayor presencia a los actores locales en la formulación y diseño de estas políticas. Todo esto es (sigue siendo) cooperación transfronteriza, aunque se le llame territorial, formal o informal, material o inmaterial. Bien es cierto que, basada en otra lógica de cooperación (“segunda generación”) y centrada en procesos de inclusión y sostenibilidad, la política de cohesión ha ido perdiendo a lo largo de estas décadas, porque como se señala en el Documento Estratégico, recordando a Jacques Delors, “La competencia estimula, la cooperación fortalece y la solidaridad une”.

⁸ Un proceso, por cierto, muy parecido al que se vive en América Latina, especialmente en Centroamérica y el Mercosur, con iniciativas como las de las “microrregiones de integración” (Rhi-Sausi *et al.*, 2011).

nuevas posibilidades; avanzar en las dimensiones participativas y deliberativas, en la calidad del proceso de decisiones y, en definitiva, en la buena gobernanza transfronteriza.

Para ello, en los dos siguientes apartados estableceremos la lógica de lo que consideramos, siguiendo a Lipset y Rokkan (2007), como nuevas *cleavages* transfronterizas,⁹ nuevas dimensiones de análisis de la cooperación que establecemos como tipos ideales a partir de la definición de dos binomios, formulados en trabajos de investigación anteriores.¹⁰ La representación gráfica de estos binomios se encuentra recogida en la siguiente figura (Cancela, Cordal, Domínguez y Varela, 2012:1-15).¹¹

FIGURA 1
EJES DE LA COOPERACIÓN “FORMAL” E “INFORMAL” EN LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: Cancela, Cordal, Domínguez y Varela (2012:1-15).

⁹ Para estos dos politólogos de la década de los años sesenta, los *cleavages* o “fracturas”, tipos ideales de dimensiones de análisis sociopolítico, serían: “propietario-trabajador”, “Iglesia-Estado”, “urbano-rural” y “centro-periferia”. A los efectos del presente trabajo, nos resultan de gran interés las dos últimas dimensiones, que aportan información relevante al estudio de la cooperación transfronteriza formal-informal y material-inmaterial.

¹⁰ Proyecto 10SEC302013PR, A cooperación formal e informal na eurorrexión Galicia-Norte de Portugal (1930-2010): Fundamentos, estruturas e perspectivas de futuro. Programa sectorial (investigación aplicada) de la Xunta de Galicia (España), concluido en el año 2013.

¹¹ En ella se recoge una de las principales conclusiones de este proyecto, que fue presentada en el *Congreso Borders and Bordelands. Today's Challenges and Tomorrow's Prospects (European ABS Conference, septiembre de 2012)*, y lleva por título “The Formal and Informal Cross-border Cooperation in Europe”, elaborado por los investigadores del Centro de Excelencia Jean Monnet de la Universidade de Vigo, Cancela, Cordal, Domínguez y Varela (2012:1-15).

Como se puede observar en la figura anterior, lo “formal” y lo “informal”, lo “material” y lo “inmaterial” son dos pares que se complementan, a partir de los cuales es posible deconstruir la cooperación transfronteriza, y con ella las complejas prácticas de “fronterización” y “desfronterización” (Cairo y Lois, 2011:11-22), con el fin de fijar nuevos ejes de análisis transfronterizos que consideren las complejidades político-administrativas, sociales y territoriales. La figura 2 expone esta conceptualización adaptada a nuestro objeto de estudio, que será desarrollada enseguida.

FIGURA 2
 NUEVOS EJES DE LA COOPERACIÓN “FORMAL-INFORMAL”
 Y “MATERIAL-INMATERIAL” EN LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: elaboración propia con datos de Cancela, Cordal, Domínguez y Varela (2012:1-15).

Cooperación “formal-informal”

Las crisis sociales, económicas o de cualquier otra índole son fenómenos que permiten abrir una *policy window* (Chaqués, 2004) y, en materia de U. E. y cooperación transfronteriza, algunos expertos coinciden en la aparición de tal oportunidad en forma de “espacios eurorregionales” (Cancela, 2013:89-102; Oliveras, Durà y Perkmann, 2010:21-40; Perkmann, 2003:153-171; Rojo y Varela, 2010-11:1-30).

Este escenario muda de alguna forma las clásicas reglas institucionales del juego, introduciendo “prácticas de fronterización” (Cairo y Lois, 2011:11-22, siguiendo

a Kuus, 2009:671-672) que pueden parecer nuevas en el juego de las políticas y programas comunitarios, pero que no son más que una actualización de aquellas que tenían lugar antes del proceso de europeización, antes incluso de la entrada formal de los Estados en las Comunidades Europeas, como sucedió con España y Portugal en el año 1986.

*¿Pero qué es lo “formal” y lo “informal”
en la narrativa de la cooperación transfronteriza?*

Ambos conceptos representan grados de institucionalización, de profesionalización, de tecnocratización de los programas comunitarios, de sus instituciones y actores, de sus ciudadanos. De esta forma, la cooperación “informal” antecedería a la “formal”, siendo desarrollada por ciudadanos individuales que ponen en marcha prácticas de interdependencia en sus vidas cotidianas, entendiendo por tales las definidas por Woodward y Jones (2005:236): “una amplia gama de procesos transformativos y afectivos en los cuales los órdenes y desórdenes sociales y espaciales son constantemente reelaborados” (citado por Cairo y Lois, 2011:13).

Por el contrario, la cooperación “formal” es muy reciente en la narrativa de la cooperación transfronteriza, si la consideramos como práctica desde una perspectiva cronológica (por ejemplo, para España y Portugal antes de 1986 en la Comunidad Económica Europea). La “informal” puede datarse en miles de años, la “formal” apenas en unas décadas, si contamos los tratados entre España y Portugal, o menos aún, si la consideramos desde la óptica de la “europeización”, con inicio en la U. E. Occidental, la CECA y el Tratado de Roma —a partir del cual surge la Comunidad Económica Europea—, así como el Tratado de Maastricht con la U. E., estadios en los que ya podemos hablar de cooperación transfronteriza “formal” (la primera en el año 1952, con el Consejo Nórdico, y a partir de él, la Comunidad de Trabajo ARGE-ALP, 1972 la CLRAE), hasta llegar a nuestros días y al espacio de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal que nos ocupa, con la creación de la Comunidad de Trabajo en 1991, el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular en 1992 y la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal entre los años 2006-2008 —tan sólo por citar algunos de los más relevantes actores (Varela, 2010:224-289)—. Sin embargo, es la cooperación “formal”, la institucionalizada, la que captura la agenda pública de las instituciones subnacionales —comunidades autónomas—, nacionales —gobiernos— y U. E. —instituciones comunitarias—. Aún más, se podría decir que ante la falta de un sentimiento colectivo de ciudadanía eurorregional (De Santiago, 2004: 51-60), persiste un sentimiento común en torno a la idea de la Gallaecia y sus

originarios pobladores, los callaicoi (López, 2004:43-50), quienes se han mantenido en el tiempo como actores de la cooperación “formal”, y además impulsan una “pseudo-agenda sistémica”. Incluso los actores clásicos de las sociedades corporativas típicas de España y Portugal, como son las organizaciones empresariales y sindicales, asociaciones deportivas, culturales y organizaciones no gubernamentales de diverso signo, y recientemente universidades y centros de investigación superior, han desarrollado una curiosa estrategia “delegativa” en materia de cooperación transfronteriza, bien presentándose a programas comunitarios a través de estas organizaciones formales, bien concursando a convocatorias restringidas y sectoriales —funcional y territorialmente hablando—, lo que ha provocado un debilitamiento de su papel en el desarrollo de la cooperación transfronteriza, así como una pérdida de peso específico en la conformación de la identidad eurorregional.

Cooperación “material-inmaterial”

Si lo “formal” e “informal” en el ámbito de la cooperación transfronteriza se mueve entre ciudadanos e instituciones, lo “material” e “inmaterial” se mueve entre las prácticas y los procesos de cooperación.

En el caso de la cooperación “inmaterial”, las prácticas tienen que ver con el uso de lenguas y dialectos comunes, con la organización de actividades culturales —fiestas populares, música tradicional, macrofestivales de música *indie*— y religiosas —romerías o cultos, visitas a centros de peregrinación como Santiago y Fátima— de diverso signo. En todo caso, ¿quién no recuerda los espacios de frontera como espacios abiertos, incluso salvajes?, como en ocasiones nos lo muestra el cine y la literatura contemporánea (Félix, 2011); también la historia, con sus experiencias de huidas de la representación franquista —en el caso de España—, el contrabando y más tarde la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, etcétera. Ejemplos que refuerzan este argumento los encontramos en todos los territorios de fronteras, en las más viejas, como es el caso de la más antigua del mundo entre España y Portugal, y en las más nuevas, como en las democracias en América Latina, en África y Asia, incluso ya en el siglo XX. Entre Galicia y el norte de Portugal encontramos ejemplos singulares a lo largo de la *raia seca* del río Minho; casos como el de Chaves-Verín (Lois, 2013:309-327) o Valença-Tui, hoy eurociudades; casos como el del Couto Mixto (López, 1998, 2005:177-183); zonas de contacto a pesar de los Estados, para comerciar, para contrabandear, para rezar o para divertirse, para escapar de una dictadura a otra —Franco a Salazar y viceversa—, para intercambiar productos y compartir servicios públicos y privados, en definitiva, para sobrevivir o vivir.

En el caso de la cooperación “material” encontramos prácticas e intercambios comerciales entre particulares —tiendas de alimentación, gasolineras, estancos, droguerías—, a partir del uso compartido de servicios públicos y privados —cultura, ocio, deporte, transporte, servicios de emergencia—, de actividades socioculturales —musicales, medioambientales—, de defensa de valores posmateriales —género—, de intercambio de capital humano y de infraestructuras empresariales; todas ellas forman parte de esta protooperación institucionalizada.¹²

Como vemos, en definitiva, estos dos binomios, “informal-formal” y “material-inmaterial”, reconvertidos en nuevos *cleavages*, nuevas fracturas, nuevos ejes, nos pueden ayudar a reorientar los estudios sobre fronteras y sus diferentes interacciones —interdependencia, cooperación, etcétera— y a definir nuevas institucionalidades transfronterizas, tal como queda expuesto en la figura 3:

FIGURA 3
NUEVOS EJES DE LA COOPERACIÓN “FORMAL-INFORMAL”
Y “MATERIAL-INMATERIAL” EN LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: elaboración propia con datos de Cancela, Cordal, Domínguez y Varela (2012:1-15).

¹² Llama la atención que este tipo de cooperación era, y es, la más numerosa en cuanto número de usuarios (todos los ciudadanos de los territorios de frontera), la más constante y sostenible en sus prácticas cotidianas (interacciones cotidianas); la que nunca ha desaparecido (sostenible en el tiempo); sin embargo es la que menos aparece en los medios de comunicación social y en los estudios e investigaciones científicas. Este reto será abordado en el próximo apartado.

GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA (GT): DE LOS DEBATES TECNOCRÁTICOS A LOS DEBATES CIUDADANOS

A continuación avanzaremos por una línea novedosa sobre la cooperación transfronteriza, que hemos denominado “gobernanza transfronteriza” (Varela, 2010, 2013b)¹³ y que a la luz de la deconstrucción anterior nos permitirá plantear líneas alternativas de investigación sobre las fronteras y sus interacciones institucionales y humanas:

[...] 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, 2010:142).

A partir de esta definición de gobernanza transfronteriza comenzamos nuestra reinterpretación de la cooperación transfronteriza, porque entendemos que luego de muchos años de haberlas mantenido al margen, la cooperación “formal” y la “informal” deberían volver a converger, a compartir experiencias, éxitos y fracasos —también de ellos se aprende—. Y es en este punto en el que conviene retomar la visión de la cooperación transfronteriza desde perspectivas de base, que siguen teniendo vigencia y vigor tanto en la frontera de Galicia-Norte de Portugal —son miles los ciudadanos que así lo demuestran— como en territorios transfronterizos emergentes, como es el caso de América Latina;¹⁴ porque el Atlántico, como el Miño, nos une, no nos separa, y la U. E. es consciente de esta realidad, como lo demuestra el ímpetu de su programa URBAL. Sin embargo, falta un esfuerzo más, el de la introducción de prácticas de buena gobernanza multinivel, de calidad de la acción pública basadas en dimensiones neoinstitucionales, pero también en el desarrollo de la cultura política transfronteriza —identidad,

¹³ Nuestra formulación sobre la “gobernanza transfronteriza” está vinculada con los actores locales de gobierno, aunque su definición general permite adaptar dicha conceptualización a otro tipo de actores (ciudadanos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales), espacios territoriales y políticas públicas.

¹⁴ Algunas de cuyas experiencias se recogen en el número de *Eixo Atlántico. Revista da Euro-rrexión Galicia-Norte de Portugal* (2012).

lengua, sentido de pertenencia (Douglass, 1994:43-50)—. Sin este último esfuerzo por extender la “interiorización” de la buena gobernanza multinivel a todos los ciudadanos de los espacios transfronterizos, y de los más alejados de ellos, al menos en Europa, seguiremos deconstruyendo las fronteras desde las instituciones y desde los ciudadanos, pero no con ambos a la vez.

Una vez revisitada la conceptualización de la cooperación transfronteriza, asumimos que los paradigmas científicos que la acompañan deben redefinirse —neoinstitucionalismo—, adaptarse a sus nuevas realidades, incluyendo visiones complementarias y renovadoras como la de la “gobernanza policéntrica” de Ostrom (2010:1-33).

Éste es el caso de la gobernanza transfronteriza (en adelante, GT) que se ha construido en la U. E. a lo largo de la década pasada, a partir de la formulación del *Libro blanco de la gobernanza* del año 2001 y su visión más “subnacional”, consolidada con el *Libro blanco de la gobernanza multinivel del Comité de las Regiones* del año 2009, tema al que algunos investigadores hemos dedicado tiempo años atrás con el fin de explicar y aplicar sus variables y dimensiones a nuestros entornos político-administrativos y socioeconómicos (Rio, Rojo, Marques y Varela, 2006).

En este sentido, a partir de las diferentes iniciativas comunitarias, planes, programas y proyectos e inversiones financieras de diferente índole a favor de la cooperación transfronteriza y territorial, y a la luz de nuestra propia experiencia como investigadores y consultores en algunos de estos proyectos, sí podemos confirmar, como hipótesis exploratoria, que la GT requiere de un debate de mayor calado teórico, y aún mayor profundidad aplicada.¹⁵

Y esta revelación no ha sido fruto del trabajo científico, ni del *expertise* desarrollado con los técnicos y políticos, sino del sentido común —la sencillez— (M. Subirats, 2011:87-104), variable cada vez más relevante en la interpretación de fenómenos sociopolíticos y definición de problemas públicos —así se consigue una gran parte del conocimiento sobre “lo público”, diría Villoria (2005:181-212)—. En nuestro caso, la catarsis tuvo lugar tras la participación en un encuentro de investigación en un entorno transfronterizo, ya explorado en los años previos a la institucionalización de la cooperación. La reunión que tuvo lugar en Valença y Tui en el año 2012, mencionada en la presentación de este trabajo, contribuyó a mejorar la comprensión de la teoría y el método científico al que

¹⁵ De hecho, esta línea es desarrollada en la actualidad por un equipo de investigación multidisciplinario, del cual formamos parte, y que implica analizar cuatro dimensiones clave para la “gobernanza territorial transfronteriza”: cultura política, políticas multinivel respecto de la frontera, influencia del mercado sobre los espacios transfronterizos, así como de los grupos de presión

sometemos el problema de la cooperación transfronteriza —neoinstitucionalismo, europeización, gestión pública, entrevistas, encuestas—, así como a entender que este proceso es necesario, pero no suficiente, para abarcar la complejidad de las nuevas agendas de este tipo de cooperación y de sus nuevas “institucionalidades”.

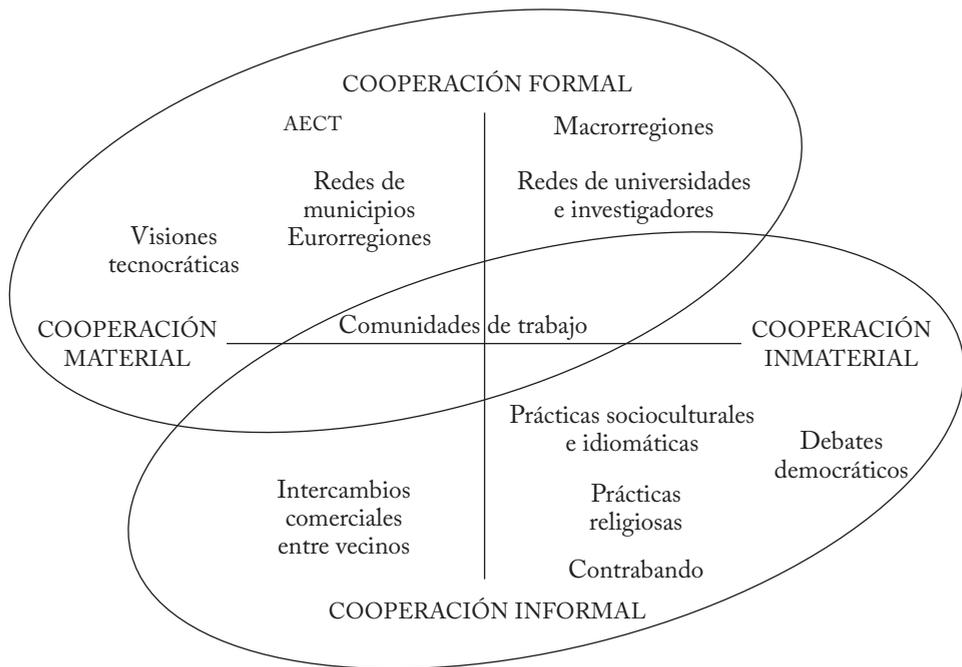
Aquí surgió la ruptura epistemológica que supone recuperar el valor de la importancia de los intercambios entre vecinos, de las iniciativas locales de interdependencia —*bottom-up*, decimos los politólogos— que a lo largo de las últimas dos décadas de iniciativas comunitarias —especialmente Interreg— han sido limitadas en favor de las instituciones —*top-down*— *versus* los ciudadanos. En esta carrera sin final por “hacer más con menos” —¡por qué no, menos y mejor!—, la U. E. y los Estados miembro definieron estrategias de desarrollo transfronterizo para los municipios pero no con los municipios; para los ciudadanos, pero no con los ciudadanos. Este “despotismo ilustrado comunitario” genera *rankings* falaces, oculta buenas prácticas,¹⁶ confunde éxitos con premios y *outputs* con *outcomes*.

Lo que parece claro, desde el punto de vista epistemológico, es que nos encontramos en una etapa de inflexión en el estudio de los fenómenos de las fronteras y los procesos de cooperación. Las realidades son cada vez más “líquidas” —inmigración ilegal, trata de seres humanos, desastres climáticos—, además de mayoritariamente “virtuales” —comunicación en redes sociales entre individuos de fronteras—, a lo que hay que añadir la creciente fragmentación y multiplicación de los casos y tipos de cooperación transfronteriza, así como definiciones alternativas de bienes públicos, privados y “comunes” (Ostrom, 2000). A partir de presupuestos neoinstitucionales y métodos más cuantitativos que cualitativos, la agenda anterior de investigación buscaba comprender la realidad administrativa de la eurrregión Galicia-Norte de Portugal analizando datos socioeconómicos y político-administrativos, entrevistando a sus actores críticos, a los responsables de sus instituciones, a las elites político-administrativas de las diferentes entidades de cooperación. Todo ello, siendo necesario, es absolutamente insuficiente en nuestros días, porque la GT exige entender la cultura política, los discursos y narrativa tecnocráticas —instituciones, elites—, tanto como la *voice* democrática de sus ciudadanos (Charron, Lapuente y Dijkstra, 2012:1-26). Esto es lo que denominamos los “nuevos ejes de la cooperación y gobernanza transfronteriza”, *cleavages* que exponemos en la figura 4.

y actores no gubernamentales (Proyecto CSO2012-34677, Cooperación transfronteriza y (des)fronterización: actores y discursos geopolíticos transnacionales en la frontera hispano-portuguesa, 2013-2015, del Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España).

¹⁶ Algunos de los cuales los podemos encontrar en la eurrregión Galicia-Norte de Portugal, como son los casos de las eurociudades Chaves-Verín y Valença-Tui.

FIGURA 4
NUEVOS EJES DE LA COOPERACIÓN Y GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA (GT)



FUENTE: elaboración propia, con datos de Cancela, Cordal, Domínguez y Varela (2012:1-15).

Más allá de estas justificaciones personales, lo que parece cierto es que, hasta la fecha, se ha venido abandonando la perspectiva de la cooperación “informal” e “inmaterial” —fruto de la cual surgen las interacciones cotidianas entre los vecinos de las localidades de las fronteras—, en lugar de aprovechar su experiencia y dotar de complementariedad a los enfoques de la cooperación “formal” y “material” —instituciones y programas financieros de apoyo—; porque la tecnocracia “bruselense” y estatal han tomado sus propias decisiones de una forma excluyente.

De ahí nuestra llamada a una reorientación de la agenda de investigación sobre la cooperación transfronteriza, en Europa y en el resto de los territorios de frontera, ya globales. Escuchemos así lo que tienen que decir las asociaciones deportivas y ambientales que trabajan en Valença y Tui en Chaves y Verín; prestemos atención a las iniciativas de los técnicos municipales que desarrollan actividades culturales comunes para los vecinos de la Cámara y el Municipio; entendamos la racionalidad de la cooperación transfronteriza en materia de seguridad pública a través de la impagable labor de los Bombeiros Voluntários; comprendamos el papel de las empresas, grandes y pequeñas, que incluso en algunos casos se están

convirtiendo en los nuevos “agentes transfronterizos”, y qué no decir de los centros de investigación superior y los *think tanks*. Por supuesto, prestemos atención a los ciudadanos que atraviesan fronteras para “usar” servicios públicos sanitarios. A través de todas estas prácticas, se llenan de discurso, análisis y propuestas las zonas de frontera; por ello reclamamos que, en cualquier caso, hay que recordar y escuchar de nuevo la historia fronteriza común para aprender de ella.

La cuestión es cómo hacerlo, porque la experiencia investigadora de estos años nos muestra un territorio eurorregional que se configura como un gran laboratorio de análisis sobre la cooperación transfronteriza; con una alta densidad de proyectos comunitarios y de intercambio entre actores de cooperación; también, una alta concentración de proyectos de investigación y estudios realizados por diversos grupos españoles y portugueses y, a la fecha, un exiguo rendimiento académico internacional e impacto social de dichas iniciativas y estudios.

Si para algo sirve el “conocimiento experto”, es para concebir una reflexión más amplia que proviene de la suma de información y datos de los proyectos comunitarios generados hasta la fecha (Domínguez, 2008a:13-48; Domínguez, 2008b: 51-102; Domínguez, 2013); no obstante, ya hemos podido comprobar que sólo con el “conocimiento experto” ya no es posible definir estas prácticas de “fronterización” y “desfronterización”. Así, el conocimiento “real” —el tácito y el explícito— sobre la cooperación transfronteriza se deberá extraer de un proceso de análisis, en el cual el paradigma de la gobernanza transfronteriza sirva para que las elites políticas asuman procesos deliberativos y de *accountability*; los técnicos realicen bien su trabajo a través de *policy networks*; los clásicos actores sociales de intermediación social y económica, consigan actuar como mediadores del “bien común” transfronterizo, cumpliendo su papel de respeto al “interés general” transfronterizo, y los pliegos de condiciones de sus contratos con las instituciones públicas; así como para que los ciudadanos se empoderen como tales y asuman su responsabilidad en la definición de un discurso transfronterizo y la expresión de una *voice* democrática.

Sin embargo, en ciencias sociales y humanidades, ni todo es tan lineal, ni todo es tan claro en la “cooperación transfronteriza”, plena de visiones y debates.

Gobernanza transfronteriza: visión tecnocrática

Estos últimos años hemos asistido a la evolución del imperio de la ley y la burocracia weberiana, por el imperio de la tecnología, lo que en algunos casos nos ha conducido a la ocultación de las personas e incluso a una mayor ignorancia (Brey y Mayos, 2011) y, en otros, a una simple saturación de información —“infoxicación”

(Cornellá, 2011)— y a un mal desarrollo de el/los conocimiento/s, sobre todo en entornos tan asimétricos y heterogéneos como son los espacios transfronterizos.

Además, aquello que podríamos llamar tsunami tecnológico, coronado por el fenómeno *smart —cities, phones—*, ha generado una elite burocrática que ha devenido en una tecnocracia, clave para el desarrollo de la cooperación transfronteriza. Se trata de un nuevo “despotismo ilustrado”, con base técnica-tecnológica, que ha dirigido los proyectos desde las primeras iniciativas comunitarias.

Reglamentos, decisiones, convocatorias, auditorías, jefes de filas, socios, consultores, concejales, técnicos de administración, son algunas de las palabras clave que la U. E. ha venido consolidando en su acervo narrativo, tras más de 20 años de iniciativas comunitarias y proyectos y programas de cooperación transfronteriza, transnacional y/o territorial. Sin embargo, todo tiene un fin, o al menos un punto y seguido, y esto es lo que nos propone ahora la Comisión Europea en sus Informes de Cohesión y en la Estrategia 2020, donde se definen las líneas estratégicas del próximo periodo de programación comunitaria 2014-2020; una simplificación de los documentos, una mayor agilidad en la evaluación y auditoría, una reorientación de los fondos y su destino a aquellos actores que han resultado más eficientes y eficaces en la gestión de fondos comunitarios en las últimas décadas.

Éste es el imperio de las instituciones, de las entidades de cooperación, de las comunidades de trabajo, los gabinetes de iniciativas transfronterizas, las redes de municipios, las eurorregiones, las agrupaciones europeas de cooperación territorial, las macrorregiones, instituciones y conocimiento experto que han dejado fuera de la formulación del problema “cooperación transfronteriza” a los ciudadanos, bien como individuos, bien como agregados en forma de organizaciones no gubernamentales.

Corporativismo *versus* pluralismo vuelven a situarse en el centro del debate de la cooperación transfronteriza, donde la cooperación multinivel institucionalizada (Morata, 2012:307-323) ha podido construir una base organizativa y de gestión pública —procesos, productos, servicios, personal— para trabajar de manera común en espacios de frontera (Varela, 2010); pero mucho nos tememos que, simplemente, se ha dedicado a reforzar su lógica tecnocrática, a sus elites político-administrativas y a su tecnoestructura —organizaciones de apoyo—. Estos años de impresionante despliegue técnico y financiero han dejado una “huella de la cooperación” significativa en ámbitos de las infraestructuras, menos notable en la generación de espacios de confianza, capital social y redes locales y ciudadanas. El resultado para la cooperación transfronteriza en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal —recordemos que es la más densa institucionalmente hablando— lo podemos resumir como más técnica administrativa y menos cultura política.

Y sobre esta última parte, más “repolitizada”, radicalmente democrática (Brugué, 2012), pero que se mueve entre la autoridad y la deliberación (Brugué, 2014:37-55).

Gobernanza transfronteriza: visión democrática

A pesar de que hay quien sostiene que las instituciones son la garantía del progreso y del desarrollo de los Estados (Acemoglu y Robinson, 2012), y que el neoinstitucionalismo es su guía teórica y académica (Hecló, 2010), para los que llevamos más de una década trabajando en proyectos transfronterizos la cuestión no está tan clara y, en todo caso, también podemos reclamar la vuelta de las instituciones informales (Del Campo, 2012:191-209).

Esto es así porque desarrollar una perspectiva democrática y participativa, y/o deliberativa, no supone ir contra las instituciones formales, sino contra determinadas prácticas institucionales que refuerzan la endogamia tecnocrática y a sus élites político-administrativas.

En segundo lugar, porque efectivamente parece que algo está cambiando en esta “modernidad líquida” glosada por Bauman, donde la eficiencia y la eficacia son “insuficientes” para resolver problemas sociales, y las nuevas tecnologías, como internet o el fenómeno *smart*, no deberían servir para hacer lo mismo de siempre de forma más rápida (J. Subirats, 2011:33, citando a Mark Poster).

En la actualidad, las instituciones sin ciudadanos son de poca utilidad para generar progreso en común; porque sin la implicación de los ciudadanos y vecinos de los territorios fronterizos, sin su esfuerzo, continuidad, ilusión y resistencia a las lógicas político-administrativas, es imposible encontrar “vida en la frontera”. Los niños, los jóvenes, las personas mayores, los profesionales, las clases asalariadas, las pequeñas y medianas empresas, construyen la frontera con su trabajo cotidiano. Lo hacen las familias gallegas cuando usan una piscina ubicada en la vecina Valença; los ciudadanos portugueses curiosos de la cultura gallega visitando la Biblioteca Municipal de Tui; los vecinos de Verín o Chaves compartiendo instalaciones termales, o los enfermos de Chaves trasladándose al centro de salud de Verín.

Como vemos, en la cooperación transfronteriza también aparecen personas concretas, con nombre y apellido, con documentos de identificación y fiscales. Así, son los ciudadanos de carne y hueso —primeros—, los usuarios —después— y los clientes —sólo en algunos casos, aunque cada vez en mayor medida—, los protagonistas de la cooperación transfronteriza. Esta visión radicalmente *democrática*, perdida entre los textos, cuadros y documentos Excell de los programas

comunitarios, es la que recuperamos para la creación de una renovada agenda de investigación de la GT.

CONCLUSIONES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

Hace cuatro años concluí un iniciático proceso de aprendizaje científico sobre la cooperación transfronteriza (Varela, 2010, 2013b), del cual sigo extrayendo lecciones, en forma de estudios de caso en Europa y América Latina. Este recorrido vital me permite afirmar, al día de hoy, que mi tesis doctoral sobre la gestión pública local en la eurrorregión Galicia-Norte de Portugal, lejos de cerrar un ciclo, abrió otros muchos, y con ellos nuevas oportunidades de investigación sobre el apasionante —o así me lo parece a mí— mundo de la cooperación transfronteriza.

Los proyectos académicos y profesionales posteriores, así como la participación en un gran número de congresos y las diferentes estancias de investigación en Portugal y América Latina de estos últimos años, han contribuido enormemente a esta crisis, a esta adaptación de mi objeto de estudio central a nuevas realidades territoriales, funcionales, políticas y de gestión pública.

Sus éxitos y fracasos, las dificultades para diseñar buenas preguntas y para conseguir tan sólo algunas respuestas, las técnicas cuantitativas y cualitativas empleadas (Flyvbjerg, 2004:33-61), la pluridisciplinariedad de sus aproximaciones (Keating y Della Porta, 2013), el liderazgo, el trabajo en equipo y la empatía cultural, sociopolítica e incluso emocional, se han revelado como factores clave para poder plantear, al menos de forma exploratoria, una agenda de investigación de la GT para la segunda mitad de la década (2014-2020). Tales agendas deben asumir nuevos retos en la definición de sus objetos y en la implicación de sus sujetos, integrando dimensiones sociopolíticas, administrativas, territoriales y culturales; son agendas que requieren de nuevas institucionalidades —por ejemplo, los *commons*—, de nuevos métodos de análisis de la acción colectiva (Poteete, Janssen y Ostrom, 2012), de nuevas “gramáticas” políticas (Nunes, 2010), de nuevas técnicas de gestión pública (Araújo, 2013:25-61), de nuevas visiones territoriales (Cerdeira, 2012:10-24), por supuesto, de nuevos actores e individuos y, lo que es más importante, de una visión renovada de la ciudadanía transfronteriza.

De ahí la importancia que en la actualidad se le otorga a las aproximaciones sobre partenariados público-privados, cultura política, instituciones informales, “bienes comunes”, prácticas de ciudadanía transfronteriza, buena gobernanza multinivel —ahora ya podemos confirmar— y sobre procesos de buena GT.

También, de ahí la relevancia de toda esta disquisición académica en relación con los binomios de la cooperación “formal-informal”, “material-inmaterial”; su aplicación al paradigma de la gobernanza a unos entornos tan “líquidos” como son los transfronterizos.

Así, todos los casos que hemos analizado a modo de pequeños ejemplos de cooperación transfronteriza representan, han sido y serán, la muestra de la vitalidad de la frontera por encima de las instituciones y los programas financieros de fuste y financiación elevada. Todos ellos conforman un método que permite pensar en cambiar las aproximaciones convencionales a los problemas y objetos de estudio, como es el caso de la GT.

Casos que nos hablan de una vida real, no exenta de problemas, a la cual no debemos renunciar porque por encima de las instituciones están las personas que las constituyen, integran, alimentan y dan sentido. Las instituciones que organizan su actividad en forma de políticas y programas comunitarios son el medio para conseguir el fin del buen gobierno de la U. E.: aumentar la calidad de vida, la cohesión social y proyectar estos resultados a las generaciones futuras a través de procesos de sostenibilidad; el resto sería justificar la labor de aquellos que se han apropiado de la cooperación “formal” y “material” para gestionar sus propias vidas, no para gestionar los bienes comunes.

Por eso es conveniente, de vez en cuando, recordar a aquellos que fundaron el proyecto europeo, como Jean Monnet, cuando en referencia a lo que hoy es la U. E. señaló con contundencia: “Nosotros no coligamos Estados, nosotros unimos a las personas”.

BLANCA

3. FERTILIDAD TERRITORIAL TRANSFRONTERIZA: EL PAPEL INNOVADOR DE LA PARADIPLOMACIA COMO FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN DESDE ABAJO

Horacio Rodríguez Vázquez
Nahuel Oddone

INTRODUCCIÓN

Las fronteras son espacios interestatales donde se condensan relaciones entre las poblaciones locales y los diferentes niveles del Estado. Esta concepción permite diferenciar las líneas fronterizas de las áreas de frontera. Mientras que las líneas fronterizas son competencia de los gobiernos nacionales, en las áreas de frontera las competencias son compartidas o concurrentes entre los gobiernos nacionales y subnacionales.

Por otro lado, las líneas de frontera remiten a una división política que no necesariamente guarda relación con las regiones agroecológicas o las características históricas y socioculturales de los territorios fronterizos. Precisamente ahí radica la importancia de considerar las áreas de frontera como una unidad de análisis, al diseñar e instrumentar políticas de integración regional, donde la paradiplomacia representa una herramienta interesante para promover el desarrollo local a través de acciones de cooperación descentralizada e innovación institucional.

PARADIPLOMACIA DE Y PARA LAS FRONTERAS

El concepto de paradiplomacia no siempre ha encontrado consenso entre los internacionalistas. La interpretación más aceptada la define como el conjunto de acciones internacionales protagonizadas por los gobiernos subnacionales y, por lo general, se reconoce que tiene como finalidad principal la promoción del desarrollo local.

La paradiplomacia¹ puede verse como una suerte de democratización de la política exterior, al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles del Estado (Cornago, 2010). Por ello, algunos autores han usado otros términos como diplomacia multinivel (Hocking, 2001, 1993), diplomacia descentralizada (Aguirre, 2001), diplomacia subestatal (Crikemans, 2008), diplomacia constitutiva (Kincaid, 2009) o diplomacia federativa (Schiavon, 2010).

La paradiplomacia transfronteriza es, entonces, la acción exterior del sector público subnacional fronterizo en aquellas cuestiones vinculadas con el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. La cooperación transfronteriza, como acción paradiplomática, también se constituye en una política pública transversal de los gobiernos locales, las cuales pueden diseñar una multiplicidad de acciones de cooperación sobre una base temática relativamente amplia.

Las acciones paradiplomáticas en general, y de cooperación transfronteriza en particular, cobran significado al abordar dinámicas territoriales, al paliar desequilibrios y asimetrías regionales, al estimular la cohesión social y al generar capital humano en aquellas regiones que, en el caso latinoamericano, fueron “olvidadas” por años en los procesos de integración. En este contexto, la cooperación transfronteriza no sería otra cosa que una modalidad de cooperación descentralizada, con la particularidad de ser realizada en territorios de países colindantes y que tiende a incidir en el marco de los procesos de integración en curso.

La localización geográfica de los gobiernos subnacionales fronterizos favorece casi de manera “natural” acciones paradiplomáticas. Dicha interacción se ve estimulada cuando los territorios participan de una estrategia de conectividad física, cuando existe un apoyo político de alto nivel (desde los gobiernos nacionales) y cuando se reconoce la participación de los gobiernos subnacionales como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza en las fronteras, en cuanto articuladores de los actores locales (Rhi-Sausi y Oddone, 2012).

Además, la cooperación transfronteriza puede constituirse en una base propicia para el desarrollo de una “diplomacia preventiva”, en la que los sistemas nacionales, las instituciones regionales y los acuerdos locales contribuyan a prevenir situaciones de conflicto a la vez que se estimulen los mecanismos de construcción para la paz.

¹ El origen del concepto se puede encontrar en los escritos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, quienes, conscientes de la necesidad de nuevos esquemas teóricos, dedican sus esfuerzos metodológicos a construir este concepto. Duchacek (1986) introdujo la distinción entre microdiplomacia regional transfronteriza, microdiplomacia transregional y la paradiplomacia global, significando, respectivamente, contactos entre unidades no centrales fronterizas [...], contactos entre unidades no centrales sin fronteras comunes, mas cuyos Estados nacionales son limítrofes, y contactos políticos entre unidades pertenecientes a Estados distantes que establecen vinculaciones [...], mas también con las diferentes ramas o agencias de gobiernos nacionales extranjeros.

PARADIPLOMACIA TRANSFRONTERIZA E INTEGRACIÓN REGIONAL DESDE ABAJO

Todo proceso de integración regional es resultado de la interacción de dos dimensiones complementarias —a veces contradictorias— entre la integración promovida de arriba abajo —a partir de las decisiones y acciones políticas nacionales— y de abajo arriba —resultado de las actividades de gobiernos subnacionales, intermedios y/o locales, así como actores políticos, sociales y económicos de los territorios—. Por tanto, la construcción de la integración regional proviene de las formas que asume la vinculación dialéctica entre ambas dimensiones.

La integración regional conlleva un proceso centrífugo de fortalecimiento, en el sentido de que una mayor integración a nivel micro implica necesariamente una mayor integración a nivel macro, y un proceso inverso, en sentido centrípeto, dado que un mayor fortalecimiento a nivel macro-integracional debería fortalecer la dimensión subnacional o local, dada la recursividad organizacional del propio sistema (Oddone, 2008).

Desde un enfoque de abajo arriba —gobernanza vertical—, es necesario considerar *a priori* la interacción de tres procesos institucionales. Por un lado, la existencia de un proceso de desconcentración de funciones del gobierno nacional, que haga posible extender la capacidad decisional de las autoridades nacionales en los territorios subnacionales fronterizos. Por otro lado, la existencia de un proceso de descentralización que otorgue atribuciones y funciones a los gobiernos locales. En general, la complejidad de las agendas requiere de un aumento de las funciones que deben cumplir los gobiernos locales. Por último, la existencia de un proceso de integración endógeno, sea espontáneo o inducido, que incentive la cooperación fronteriza de manera funcional.

Los procesos de integración regional son una importante vía de acceso a la paradiplomacia y, en algunos casos, la primera y única. Éstos suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación de las unidades subnacionales fronterizas en acciones internacionales, a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio. La paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la naturaleza del proceso de integración regional, así como del papel de las unidades subnacionales en la estructura de poder en el sistema internacional. Prueba de ello son las experiencias en la Unión Europea (U. E.), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o el Consejo de Autoridades Locales de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO).

Los procesos de descentralización han afectado y están afectando el régimen general de la política exterior (Cornago, 2010), mientras que los procesos de integración

regional ofrecen nuevas escalas de gobernanza multinivel, generando capacidades, funciones y canales de acción por medio de los cuales los entes fronterizos pueden construir y fortalecer acciones de interés colectivo. No obstante,

[...] la ausencia de un marco jurídico al respecto, puede llevar a excesos porque, simplemente, no hay límites a la acción paradiplomática. Es medular que el Estado central entienda la necesidad de definir claramente hasta dónde puede ejercerse la paradiplomacia sin perjudicar las prerrogativas que por necesidad ese Estado —central o federal— debe tener (Zeraoui, 2009a, b).

Uno de los mayores riesgos de la paradiplomacia radica en la dificultad de identificar un perfil endógeno o “endo-orientado”, pues muchas veces la orientación de las acciones depende del financiamiento de programas o agencias internacionales con líneas temáticas específicas que se pueden concedir, o no, con los procesos territoriales que tienen lugar en la jurisdicción de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, es factible reconocer que el florecimiento de esquemas de cooperación descentralizada de los últimos años, las experiencias en materia de incentivos para la creación, arraigo y fortalecimiento de capacidades, así como la financiación de proyectos y programas más duraderos, han generado “trayectorias de cooperación”; incluso, han inducido “dinámicas transfronterizas” que han permitido a las instituciones y actores locales definir y planificar programas de acción y políticas públicas más efectivas en materia de cooperación e integración.

PARADIPLOMACIA TRANSFRONTERIZA COMO PROMOTORA DE INNOVACIONES INSTITUCIONALES

La cooperación transfronteriza busca evitar la duplicidad de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que resulta de una combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza vertical² y horizontal.³

² 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 sea por superposición (*overlapping*) o ausencia (surgimiento de lagunas competenciales). El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo con el sistema de gobierno de cada Estado, sea federal o unitario, el nivel de descentralización, de coparticipación, etcétera; asimismo, se deben incluir los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional, sean intergubernamentales o supranacionales.

³ La cooperación transfronteriza debe incluir la participación de los actores públicos y privados de la frontera, implica la movilización y el compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia transfronteriza y no ha sido posible identificar un único modelo.

En ambos niveles, los gobiernos locales tienen un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen —demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales— o de destino —ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales— de las políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, constituyéndose en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

La arquitectura de la cooperación transfronteriza requiere el fortalecimiento de las capacidades proyectuales de los actores locales. Ante dicha necesidad, el diseño de cursos de formación y capacitación de funcionarios locales, así como estrategias de “aprender haciendo” (*learning by doing*), constituyen un catalizador importante de las demandas socioterritoriales a la vez que se arraigan las capacidades locales a través de la formación de recursos humanos.

Aunado a lo anterior se debe considerar que, en aquellos territorios donde existen universidades o centros de investigación, la articulación entre academia y municipio genera una comunidad de aprendizaje e innovación que permite la creación de nuevos instrumentos operativos. Territorialmente, se arraiga la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+I).

Las comunidades de aprendizaje afincadas en los territorios contribuyen con la diferenciación necesaria entre procesos y proyectos, en donde los últimos son la variable funcional y dependiente de las dinámicas territoriales. En este sentido, la construcción de “líneas de base” por los centros de investigación sobre las cuales diseñar proyectos específicos puede ser un insumo relevante para los gobiernos locales de frontera. Una línea de base suele garantizar una coherencia proyectual con el proceso territorial al momento de diseñar el proyecto, así como una mayor sostenibilidad durante su ejecución.

No todos los proyectos que resultan beneficiados por la cooperación internacional fortalecen procesos territoriales o se constituyen en buenas prácticas capitalizables y replicables. Es más, existen casos donde los proyectos financiados van en contra o destruyen potencialidades o vocaciones territoriales. Las administraciones locales deben permanecer atentas para poder generar proyectos de innovación concordantes con las zonas de frontera, así como analizar críticamente las opciones que van surgiendo en materia de paradiplomacia y cooperación transfronteriza.

La innovación forma parte de un proceso de transformación socioterritorial e institucional en donde la creatividad colectiva puede favorecer la generación de respuestas a partir de la creación de estructuras descentralizadas con la capacidad de ofrecer soluciones políticas a demandas concretas. Se trata, en todo caso, de una gestión de la innovación, a la vez que se favorece una innovación de la gestión.

Algunos considerandos para la promoción del desarrollo socioeconómico local son la participación activa y colaboración articulada de los sectores público y privado; la generación, acumulación y flujo de información y conocimiento; la capacidad para introducir modificaciones e ideas-fuerza sociales, institucionales y culturales, así como en la base productiva y en el tejido empresarial de un territorio; la articulación de estrategias, políticas y programas públicos entre los distintos niveles de gobierno —local, intermedio y nacional—, y la adopción de nuevas prácticas y formas de organización y de gestión.

Dicha visión impele a considerar a la innovación local transfronteriza como un proceso colectivo basado en el diálogo, la interacción, la coordinación, la creación de capacidades y la construcción de redes de confianza y cooperación entre los actores locales, públicos y privados de los territorios contiguos.

Las asociaciones intermunicipales constituyen un buen ejemplo de un instrumento innovador del desarrollo territorial. El origen de una asociación intermunicipal puede ser exógeno o institucional. Las asociaciones del primer tipo se deben a la acción de la cooperación internacional en búsqueda de actores institucionales intermedios que puedan optimizar el impacto de los programas y proyectos en el territorio. Las asociaciones de origen institucional están relacionadas con los procesos de descentralización y la articulación de una subsidiariedad vertical que algunos países han venido promoviendo —no siempre de manera coherente y continua— en los últimos años. Tal es el caso de los países del istmo centroamericano en el marco del SICA.

La cooperación transfronteriza y las regiones fronterizas articuladas en redes de gobiernos subnacionales “representan formas de innovación específicas en relación con el espacio, los lugares y las escalas” (Jessop, 2002:37). La multidimensionalidad de la agenda fronteriza concuerda con la multidimensionalidad característica de la innovación. Las articulaciones en red permiten a los gobiernos locales generar una suerte de especialización flexible sustentada por las comunidades de aprendizaje y las denominadas “trayectorias de cooperación”, que permiten a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras como políticas.

UN MODELO INSTITUCIONAL PARA LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS

La construcción de una institucionalidad específica y eficaz para las áreas fronterizas, en el marco del enfoque funcionalista que caracteriza a la paradiplomacia,

constituye una condición *sine qua non* para la sostenibilidad de la cooperación territorial y la integración regional.

Las regiones de integración fronterizas consideran una gobernanza que involucra varios niveles institucionales: los gobiernos nacionales de los Estados colindantes, cuyas políticas determinan el grado de apertura e interacción de los límites fronterizos; los gobiernos locales e intermedios, que administran las áreas fronterizas dentro de los límites nacionales y el nivel generado por los organismos propios del proceso de integración regional, sea el Mercosur, la CAN o la UEMOA. Esta arquitectura multinivel, a su vez, se encuentra acompañada por los actores locales —económicos y sociales— que interactúan en la frontera. En términos conceptuales, se trata de una gobernanza multinivel, tanto vertical —puesto que existe una división de funciones y una interacción entre los diferentes niveles institucionales y sus competencias— como horizontal —debido a la participación de los distintos actores sociales de los territorios.

La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje, porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales (Morata, 2011:4).

La experiencia histórica indica que una región de integración fronteriza no se basa en nuevos poderes, ni mucho menos en poderes alternativos, la cooperación transfronteriza entre comunidad y autoridad local no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera, sino más bien un modo de ejercer su propio poder. Las comunidades y las autoridades locales activan las cooperaciones basándose en la legislación que determina sus poderes, principios procesales y control de sus decisiones. La cooperación transfronteriza, por lo tanto, puede verse como una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera (Consejo de Europa, 2006).

Esta concepción sobre las “comunidades de frontera” constituye la base de las eurrregiones, en el caso de la Unión Europea, y fue asumida por la CAN en su conceptualización de las Zonas Integradas de Frontera (ZIF). El debate en el Mercosur también parece orientarse en esta dirección, como lo prueba la mayor

incidencia en este campo de su órgano consultivo, que reúne las ciudades y regiones, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR).

En la agenda latinoamericana, sin embargo, todavía queda pendiente cómo traducir a términos operativos el reconocimiento conceptual de las unidades subnacionales de frontera. Específicamente, cómo se hace posible una extensión de su “modo de ejercer el propio poder” que permita a los gobiernos locales e intermedios la prolongación —en ambos lados de la línea fronteriza— de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo (Consejo de Europa, 2006). Este arreglo o acuerdo institucional, entre unidades públicas de uno y otro lado de la frontera con competencias territoriales para la promoción de intereses comunes y beneficio de las poblaciones fronterizas (Consejo de Europa, 2006), constituye un punto fundamental para dar vida a las microrregiones de integración fronteriza que se propongan.

Las instituciones transfronterizas deben tomar en cuenta la movilización de los agentes locales buscando temas susceptibles sobre los cuales estructurar sus estrategias de cooperación. Las comunidades de trabajo permiten el desarrollo de la integración por proyectos, superando los posibles desacuerdos existentes a escala local y mostrando resultados concretos, a la vez que se avanza en el establecimiento de metas comunitarias.

En términos de áreas programáticas específicas, si bien la cooperación transfronteriza suele contar con una agenda compleja de gobernanza temática, entre sus puntos clave se destacan la seguridad democrática, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social. La condición transversal para el desarrollo de esta agenda es el fortalecimiento institucional, con particular atención en los gobiernos locales, en lo que se refiere al mejoramiento de las capacidades técnicas —formulación y ejecución de programas y proyectos, formación y capacitación de recursos humanos— e institucionales —diálogo con otros niveles institucionales y diálogo interinstitucional—, además de los aportes a la gobernanza horizontal con la inclusión de los actores del territorio —incremento del capital social.

Por lo general, la agenda de la integración regional desde abajo —como muestra el marco metodológico europeo y latinoamericano— pone de relieve los elementos constitutivos, tanto de la *low profile politics* —aspectos sociales, ambientales y culturales de la política— como de la *middle politics* —aspectos económicos y tecnológicos—. Cada actividad de cooperación desarrollada en el ámbito de la *low* y de la *middle politics* es creadora de nuevos márgenes de confianza que contribuyen a prevenir acciones producto del poder militar, típicas de la *high politics* —alta política—, y anacrónicas en relación con el proceso de integración regional en curso.

CONCLUSIONES

La paradiplomacia es un instrumento importante en el ámbito del desarrollo económico fronterizo, las áreas de frontera suelen ser periféricas respecto de sus centros nacionales y a veces se ven afectadas negativamente por las políticas de los propios Estados, o bien, son dejadas de lado entre las prioridades de los procesos de integración regional. Por ello, las prácticas de cooperación transfronteriza han brindado a los territorios la posibilidad de crear “nuevas centralidades” a escala transnacional, complementando muchas funciones localizadas tradicionalmente en el centro de los respectivos países (Celatta, Coletti y Sanna, 2012).

Hoy en día se identifican fácilmente una serie de demandas sobre cooperación transfronteriza que encuentran su origen en problemáticas específicas que atañen a las poblaciones locales, y también a dificultades transnacionales que los Estados no han podido resolver de manera individual.

Las unidades subnacionales buscan aportar, con un enfoque de abajo arriba, al debate transnacional sobre la conceptualización de la paradiplomacia transfronteriza. La tarea no es fácil, pues la multidimensionalidad de la temática hace que las competencias en la materia se encuentren desagregadas en diferentes niveles e instituciones, poniendo en relevancia la necesidad de establecer un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales (Marks, 1993).

Las especificidades de cada frontera también deben ser respetadas, pues cada una responde a procesos de gestación, evolución y reconfiguración, animados singularmente por los actores locales. Los gobiernos locales fronterizos se encuentran interconectados por flujos, por lo que no pueden ser considerados como entidades cerradas o autosuficientes. Pero para que haya una verdadera interconexión se necesitan lugares densos de creatividad, de identidad y de cultura. En definitiva, todo depende de la vitalidad de lo local y de sus márgenes de creación y acción. Quizá por ello el primer paso sea vencer socialmente las fronteras mentales de los propios actores e instituciones estatales.

Las comunidades de aprendizaje transfronterizas y las consecuentes modificaciones de las capacidades sociales, producto de los sistemas de gobernanza multinivel, están generando el surgimiento de nuevas territorialidades. Esta forma de cooperación, en efecto, desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales. Las interacciones en los territorios fronterizos y la representación del espacio político, caracterizado por fronteras borrosas, son elementos funcionales para la definición de una nueva territorialidad (Celatta, Coletti y Sanna, 2012).

Esta red internacional de actores locales y regionales, basada en intereses comunes y en 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, sería interesante considerar la generación de plataformas proyectuales fronterizas; es decir, instancias 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 de los dos lados de la frontera con otros actores de la cooperación internacional.

Todas las fronteras requieren de un acercamiento con una mirada sistémica sobre su multidimensionalidad, considerando que existen tanto condicionantes territoriales —criterios geoeconómicos y geopolíticos— como una jerarquía de relevancia entre las dimensiones, identificación de los *issues systems* prioritarios, para los procesos de gobernanza.

En este contexto se observa que la paradiplomacia, especialmente la cooperación transfronteriza, la integración regional y la innovación institucional, son procesos dinámicos, multidimensionales y multifuncionales, que coexisten, se relacionan y se traslapan entre sí, pues las particularidades de las zonas de frontera hacen que dichos procesos sean causa y efecto al mismo tiempo.

4. LA CONFORMACIÓN DE REGIONES ASOCIATIVAS TRANSFRONTERIZAS: LOS LÍMITES DE LA PARADIPLOMACIA REGIONAL

Pablo Wong-González

*¿Qué pasaría si rompemos las fronteras
y avanzamos y avanzamos y avanzamos
y avanzamos?*

Atribuido a Mario Benedetti

INTRODUCCIÓN

Una de las tendencias recientes en que se han manifestado procesos simultáneos de asociatividad y competencia interterritorial es la conformación, formal o funcional, de esquemas regionales conjuntos de gestión del desarrollo en un contexto binacional o transfronterizo (Barajas y Aguilar, 2013; Pavlakovich-Kochi, Morehouse y Wastl-Walter, 2004; Swanson, 1994; Wong-González, 1997, 2004, 2005). Fuerzas internas de los países, como las tendencias descentralizadoras, así como externas, principalmente la liberalización económica y la globalización, han favorecido el surgimiento de formas novedosas de gestión del desarrollo regional. En particular, el proceso de globalización ha dado lugar a una tipología emergente de regiones asociativas y virtuales (Wong-González, 2002a): *a*) región virtual, red de regiones; *b*) ciudad global, red de ciudades; *c*) regiones asociativas transfronterizas, y *d*) corredores económicos, comerciales y de transporte. Asimismo, aparte de entidades subnacionales (regiones, entidades federativas, provincias, departamentos, municipios y ciudades), en este proceso han surgido nuevos actores no gubernamentales con agendas propias en la arena internacional (grupos empresariales, organizaciones sociales, asociaciones conservacionistas) que crean vínculos transfronterizos para incidir en el desarrollo económico, social,

cultural o ambiental de sus territorios, fenómeno conocido como *paradiplomacia* (Aldecoa y Keating, 1999; Duchacek, 1986, 1991; Michelmann y Soldatos, 1991; Sarquís, 2009; Zeraoui, 2009b).

En el caso de América del Norte, el creciente proceso de integración norte-sur entre las economías de Canadá, Estados Unidos y México parece haber inducido la intensificación de una especie de competencia oeste-este entre regiones (estados). Esta tendencia ha provocado la conformación de regiones asociativas transfronterizas, como son la región Sonora-Arizona y la región noreste de México-Texas (Pavlovich-Kochi, 2006; Wong-González, 1997, 2004, 2005; INVI-TE, 2007). A través de acciones de tipo paradiplomacia regional, estos territorios transfronterizos intentan aprovechar complementariedades, atraer inversiones y aumentar su posición competitiva en los mercados nacionales y globales. Si bien se han obtenido logros importantes, estas regiones transfronterizas están lejos de alcanzar los objetivos planteados originalmente, en particular aquellos de largo aliento como la institucionalización de los procesos y la cohesión regional. El objetivo de este trabajo es reflexionar en torno a los límites, fricciones y alcances del proceso de conformación de regiones asociativas transfronterizas en la frontera México-Estados Unidos, desde la perspectiva de la paradiplomacia regional transfronteriza.

PARADIPLOMACIA REGIONAL TRANSFRONTERIZA Y PARADIPLOMACIA TRANSREGIONAL

Los primeros trabajos sobre paradiplomacia regional/estatal fueron realizados a partir del papel internacional y la experiencia de entidades federativas en países desarrollados desde finales de la década de 1960, especialmente en Estados Unidos (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1991). En general, la *paradiplomacia regional* se concibe como la acción de unidades subnacionales (gobiernos no centrales) en la arena internacional en el campo de las relaciones económicas, culturales y políticas, con territorios pares u otras instituciones o actores (gobiernos centrales, agentes privados, organizaciones sociales) (Aldecoa y Keating, 1999; Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1991; Keating, 1999; Sarquís, 2009; Zeraoui, 2009b).

Cabe mencionar que el concepto de paradiplomacia no ha estado exento de controversias en torno a su definición, contenido y alcance. Por ejemplo, Aguirre (1999) argumenta que la palabra “paradiplomacia” se ha enriquecido por la intertextualidad azarosa que creció alrededor de ésta, lo cual derivó en un concepto polisémico, suspicaz y criticado, aunque también de moda. Un debate adicional

relaciona con las diferentes percepciones sobre si las acciones paradiplomáticas de las regiones compiten, refuerzan o coexisten con la política nacional (Michelmann y Soldatos, 1991; McCallion, 2011), incluso si éstas restan poder o representan un reto a la sobrevivencia del Estado-nación (Jessop, 2002; Russell, 2006). Aun así, peculiarmente, algunos autores plantean que la paradiplomacia es una de las más claras evidencias de la desconfiguración que ha sufrido el escenario internacional de la posguerra fría, así como de las dificultades para construir identidades homogéneas globalizantes (Sarquís, 2009). Por otro lado, la noción de paradiplomacia, en gran medida, parece reconocer las condiciones de “interdependencia compleja” (Russell, 2006) existentes en las actuales relaciones y vínculos de geometría variable entre los diversos actores gubernamentales, empresariales y sociales a nivel global. En este tenor, tales tendencias son consideradas como una consecuencia más de la respuesta internacional desde lo local ante los inevitables retos de los procesos contemporáneos de localización de las relaciones internacionales (Aguirre, 1991). De acuerdo con Keating (1999), a diferencia de la diplomacia tradicional del gobierno nacional, que promueve un interés estatal definido en la arena internacional, la paradiplomacia regional es, funcionalmente, más específica y dirigida, frecuentemente oportunista y experimental.

Existe consenso entre estos autores en que las causas de la emergencia de la paradiplomacia regional obedecen, fundamentalmente, a un desempeño cambiante del Estado-nación y a la descentralización de competencias entre distintos ámbitos de gobierno, así como al proceso de creciente globalización. Como sugiere Keating (1999), el fenómeno de la globalización y el surgimiento de regímenes transnacionales, como la conformación de zonas regionales de libre comercio, han erosionado la distinción entre asuntos internos y externos, lo cual ha transformado la división de responsabilidades entre los gobiernos federales/centrales y subnacionales. Asimismo, el libre movimiento de capital y la acción creciente de corporaciones transnacionales han mermado la capacidad de los Estados nacionales para manejar su economía (Harris, 1983, 1986). En gran medida, éste fue uno de los argumentos centrales en la provocativa propuesta de Ohmae (1993) sobre el fin del Estado-nación y la emergencia de Estados regiones, caracterizados éstos como zonas económicas naturales, donde los límites no son definidos por criterios político-administrativos sino por la fuerza de los mercados globales. Dentro de este tipo de zonas económicas transfronterizas se encuentran las regiones conformadas por Hong Kong y la provincia de Guangdong en el sur de China, el *triángulo de crecimiento* entre Singapur e Indonesia, y la región Tijuana-San Diego en la frontera México-Estados Unidos (Ohmae, 1993).

Keating (1999) advierte que simultáneamente a las tendencias macro anteriormente señaladas, también se ha presentado un proceso de reestructuración de la

política territorial en el interior de los Estados nacionales con la aparición de nuevos actores y asuntos o dimensiones regionales. Este autor argumenta que, en buena medida, la reestructuración funcional está erosionando la importancia del territorio. La globalización de la economía, la movilidad del capital y las tecnologías de comunicaciones y transportes han roto muchos de los vínculos entre lugar y producción, permitiendo mayores opciones de localización y una reducción de la dependencia de las empresas, en relación con la proximidad de materias primas, por ejemplo. Sin embargo, paradójicamente —sostiene Keating (1999)—, al mismo tiempo se ha presentado una reinención del territorio como un requerimiento funcional y como principio político dentro del nuevo orden global. Las regiones ahora son lanzadas hacia una competencia neomercantilista por ventajas en los mercados globales. Como consecuencia, el territorio se convierte en un factor clave en la relación entre la sociedad regional y el mercado global, así como en la constitución de plataformas para el debate político y sistemas de acción colectiva. Estas tendencias paradójicas de desterritorialización y reterritorialización vinculadas con la globalización y virtualización de la economía (Brenner, 1999b; Wong-González, 2002a; Storper, 1997), así como a las de desfronterización y refronterización (Chen, 2005; Wong-González, 2013b), han sido reportadas en trabajos de diversas regiones en el nivel mundial.

Desde la perspectiva de los vínculos e interacciones geográfico-funcionales de las regiones en el nivel mundial, la paradiplomacia ha sido clasificada en diversas tipologías. Entre las más reconocidas está la elaborada por Duchacek (1986, 1991):¹

- a) *Paradiplomacia regional transfronteriza*: relaciones formales e informales a través de las fronteras entre estados vecinos, que son condicionadas predominantemente por la proximidad geográfica y la similitud resultante de la naturaleza de problemas comunes y sus posibles soluciones. Por ejemplo, la interacción transfronteriza entre los estados de Sonora (México) y Arizona (Estados Unidos).
- b) *Paradiplomacia transregional*: contactos y negociaciones bilaterales entre regiones o gobiernos no centrales que no son vecinos geográficamente, pero donde los gobiernos nacionales sí lo son. A diferencia de la informalidad de la clásica microdiplomacia regional, ésta adopta un carácter más formal. Éste es el caso, por ejemplo, de la colaboración entre los gobiernos y empresarios de los estados de Yucatán (México) y Luisiana (Estados Unidos).

¹ En su trabajo de 1986, Duchacek utiliza el concepto de “microdiplomacia”, en vez de “paradiplomacia”.

- c) *Paradiplomacia global*: incluye contacto político y funcional con países sin contigüidad geográfica, en el cual las regiones no sólo entran en colaboración con entes comerciales, industriales o culturales, sino también con organismos internacionales representativos de las naciones. Por ejemplo, las acciones dentro de la agenda política internacional desplegadas por el gobierno del estado mexicano de Nuevo León en los continentes americano, europeo y asiático.

Otros autores han sugerido una cuarta categoría de paradiplomacia (Magone, 2006):

- d) *Paradiplomacia transnacional*: está enmarcada por la cooperación entre gobiernos nacionales, en cuyo contexto participan diferentes grupos de interés, universidades, gobiernos locales y regionales, entre otros, en proyectos comunes. Los responsables de este tipo de paradiplomacia son los gobiernos nacionales, pero los actores reales son la sociedad civil, o bien, los gobiernos subnacionales. En el caso mexicano, la referencia sería el Plan Puebla-Panamá.

El ejemplo citado por Magone (2006) de este tipo de paradiplomacia es la Asociación Euro-Mediterránea, la cual intentó establecer un área de libre comercio mediterránea en el largo plazo. Una situación similar se presenta en China, donde, aunado a las reformas económicas y la liberalización comercial, desde el gobierno central se ha promovido la proyección internacional de las distintas provincias del país (Aldecoa, 2006). Esta categoría de paradiplomacia transnacional parece ser la antítesis de la paradiplomacia regional tradicional, es decir, de aquella que surge “de abajo hacia arriba”, desde lo local, motivada por las tendencias descentralizadoras y las oportunidades del redimensionamiento territorial ante la globalización. En ese sentido, la paradiplomacia transnacional puede ser calificada como una de tipo “de arriba hacia abajo”.

Por su parte, Soldatos (1990) establece dos grandes categorías de paradiplomacia: a) *paradiplomacia global*, en la cual los gobiernos no centrales se involucran en asuntos amplios del sistema internacional (paz, guerra, liberación comercial, entre otros) y b) *paradiplomacia regional*, donde los aspectos abordados son de relevancia regional, para las comunidades que toman parte en una actividad subnacional. A su vez, esta clasificación conlleva a la definición de dos tipos de paradiplomacia regional: a) *macrorregional*, cuando los actores están involucrados en asuntos de comunidades que no son geográficamente contiguos y b) *microrregional*, cuando los aspectos que conciernen a las comunidades presentan contigüidad

geográfica. En este sentido, la paradiplomacia microrregional puede ser de carácter transfronterizo. De acuerdo con este autor, si bien la paradiplomacia generalmente se centra en *low politics*, la macrodiplomacia puede conducir a *high politics* por medio de un proceso de politización más amplio.

En términos de su alcance y propósitos generales, la paradiplomacia regional ha sido considerada un medio multifuncional para la promoción de su desarrollo e identidad (Lecours, 2008). Si bien cada entidad subnacional aborda sus vínculos internacionales de manera diversa, en general Lecours (2008) distingue entre tres estratos de paradiplomacia, los cuales pueden ser acumulativos. El primero corresponde a los aspectos económicos. Bajo este estrato, los gobiernos subnacionales intentan impulsar su presencia en el ámbito de la economía mundial, con el propósito de promover inversión extranjera, atraer empresas internacionales a la región e identificar nuevos mercados de exportación. El prototipo de esta clase de paradiplomacia lo constituyen las entidades federativas de Estados Unidos y Australia, así como varias provincias del Canadá.

El segundo estrato incluye la cooperación, en particular en aspectos culturales, educación y tecnología, entre otros. Este estrato de paradiplomacia es más extenso y multidimensional, pues no sólo se enfoca a los temas económicos. Ejemplos dentro de esta categoría son principalmente las regiones de Baden-Württemberg (Alemania), Ródano-Alpes (Francia) y Quebec (Canadá).

El tercer estrato comprende consideraciones políticas. La paradiplomacia, con este estrato, busca destacar prominentemente la expresión internacional de una identidad distinta de la proyectada por sus Estados centrales. En este contexto, los gobiernos subnacionales intentan desarrollar un conjunto de relaciones internacionales que reafirmen su distinción cultural, autonomía política y el carácter nacional de la comunidad que representan. Éste es el caso de Quebec (Canadá), Flandes (Bélgica-Francia-Holanda), así como Cataluña y el País Vasco (España). En su sentido extremo, este tercer estrato de paradiplomacia regional, que lleva a cabo acciones en el nivel internacional buscando separarse del Estado-nación, ha sido llamado *protodiplomacia* (Duchacek, 1986, 1991; Aldecoa, 2006).

De acuerdo con las experiencias anteriores, la noción de *paradiplomacia* incluye situaciones muy diversas entre las regiones, tanto en el ámbito competencial de actuación, como en lo relativo a sus motivaciones, nivel de intervención, estrategias, vinculación y asociación con otras entidades subnacionales, así como las relaciones con el Estado central o federal del que forman parte, entre otras. Por esta diversidad de acciones, algunos autores han propuesto el término de *diplomacia multinivel*, buscando diferenciar los niveles de la política exterior y dando importancia a su complejidad; o bien, el concepto de *posdiplomacia*, ya que es un proceso que concierne al Estado-nación (Zeraoui, 2009a, b). Asimismo, de acuerdo con

Aldecoa (2006), se están generando nuevas formas de gobernabilidad multinivel que revelan el vínculo estructural existente entre el regionalismo subestatal y el nuevo regionalismo internacional. Las características fundamentales de la paradiplomacia regional se muestran en el cuadro 1.

Si bien las motivaciones centrales de las regiones para lanzarse a la arena internacional son de carácter económico, cultural y político (Keating, 1999; Lecours, 2008), las regiones transfronterizas, por su propia dinámica y localización, han

CUADRO 1
CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA PARADIPLOMACIA REGIONAL

<i>Concepto</i>	<i>Categorías/tipologías</i>
Factores causales	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis del Estado benefactor • Globalización e internacionalización • Conformación de áreas de libre comercio • Tendencias descentralizadoras • Rol y participación de nuevos actores sociales
Dimensión geográfico-funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Paradiplomacia regional transfronteriza • Paradiplomacia transregional • Paradiplomacia global • Paradiplomacia transnacional
Alcance y propósitos	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos económicos • Aspectos culturales y educativos • Aspectos políticos • Aspectos tecnológicos e infraestructura • Ambiente, salud y migración • Medio multifuncional para el desarrollo e identidad
Otras concepciones y dimensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomacia multinivel • Posdiplomacia • Microdiplomacia • Macrodiplomacia
Nivel de “politización” (activismo)	<ul style="list-style-type: none"> • “Baja política” (<i>Low-politics</i>) • “Alta política” (<i>High-politics</i>) • Protodiplomacia
Origen de la iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> • De abajo hacia arriba • De arriba hacia abajo
Posibles impactos sobre la política exterior nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Positiva (reforzamiento) • Negativa (competencia) • Complementaria (coexistencia)

FUENTE: elaboración propia de acuerdo con diversas fuentes.

tenido que abordar otro tipo de factores clave para avanzar en el proceso de desarrollo. De igual manera que en la experiencia de la Unión Europea (Aldecoa, 2006), las regiones en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos han impulsado acciones de cooperación en temas diversos, derivados de problemas bilaterales comunes, como salud, educación, medio ambiente, infraestructura fronteriza, migración y, recientemente, seguridad (Barajas, 2009; Barajas y Aguilar, 2013; Clement, Ganster y Sweedler, 2005; Córdova, Dutram, Lara y Rodríguez, 2012; Gerber, Lara-Valencia y De la Parra, 2010; Lara y Coronado, 1995; Lozano, 1997; Pavlakovich-Kochi, 1995, 2006; Wong-González, 2004, 2005). Esto le da un carácter distintivo a la paradiplomacia transfronteriza. De acuerdo con Jessop (2002), las regiones transfronterizas se han convertido en objetos específicos de política y no son sólo territorios económicos naturales o espontáneos; representan formas específicas de innovación en relación con el espacio, el lugar y la escala.

Como se mencionó anteriormente, los procesos de globalización económica y de integración de zonas de libre comercio han impulsado la conformación de regiones asociativas transfronterizas, y con ello las acciones de paradiplomacia transfronteriza y transregional. Esta tendencia se ha presentado en el contexto de la Unión Europea (Aldecoa, 2006; Keating, 1999, 2000; Magone, 2006; Perkmann, 2002); la experiencia más avanzada, en América del Norte (Barajas y Aguilar, 2013; Clarke, 2002; Pavlakovich-Kochi, Morehouse y Wastl-Walter, 2004; Scott, 2002; Swanson, 1994; Wong-González, 1997, 2004, 2005); en América del Sur (Botto, 2013; Rhi-Sausi y Oddone, 2013; Wong-González, 2002b); en la región Asia-Pacífico (Aldecoa, 2006; Chen, 2005; Sum, 2002) y en África (Lundin y Söderbaum, 2002). En la Unión Europea, el tipo más común de cooperación interregional es la iniciativa transfronteriza (Keating, 1999). De hecho, hacia el año 2000 se tenían reportadas más de 200 “embajadas” regionales en Bruselas realizando cabildeo en la Comisión Europea (Keating, 2000). De manera interesante, la cooperación transfronteriza en América del Norte ha surgido y avanzado, a pesar de la ausencia de políticas supranacionales como las que existen en el caso europeo (Clarke, 2002). Lo mismo puede decirse de la evolución de la cooperación transfronteriza en América del Sur. Analistas de los procesos transfronterizos en la Unión Europea y América del Norte reconocen la existencia de lógicas diferenciadas entre ellos (Scott, 1999b, 2002). En Europa, los actores públicos y privados que operan en áreas fronterizas son estimulados por una autoridad supranacional (la Comisión Europea) para crear estructuras transfronterizas de cooperación sustentables que buscan mejorar las oportunidades de desarrollo económico en dichas regiones. Las estrategias de cooperación transfronteriza tienen como objetivo establecer una institucionalidad transnacional. En

contraste, el regionalismo transfronterizo en América del Norte surgió como una serie de iniciativas locales compensatorias para hacer frente a las interdependencias inducidas por estrategias impulsadas en el nivel nacional. Por tanto, el regionalismo transfronterizo en esta área se encuentra sometido a la lógica de una integración supranacional con orientación de libre comercio. Los espacios transfronterizos son promovidos para explotar diferenciales en el costo de factores, en beneficio de las economías nacionales en su conjunto. Por su parte, en Europa el propósito es más bien promover el desarrollo endógeno de las regiones fronterizas. Lo anterior plantea interrogantes importantes sobre las motivaciones y resultados concretos de la paradiplomacia regional en estos contextos diferenciados.

LA PARADIPLOMACIA REGIONAL EN MÉXICO

Si la paradiplomacia de territorios subnacionales es un fenómeno relativamente novedoso en el nivel internacional, en México lo es aún más. Sin embargo, durante los últimos años, distintas entidades federativas y espacios subnacionales en México han aumentado sus acciones de paradiplomacia (Velázquez, 2006; Schiavon y Velázquez, 1999). La tendencia anterior se ha producido a pesar de que la Constitución mexicana limita la participación de los gobiernos locales en asuntos exteriores; no obstante, existen varios mecanismos legales que permiten y fomentan la presencia de las entidades federativas del país para actuar en el escenario internacional, ya sea a través de acuerdos interinstitucionales directamente o en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (Schiavon y Velázquez, 1999). Estos autores argumentan que, en función de ser una atribución exclusiva del gobierno federal, los estados de la Federación no hacen “política exterior” y sus actividades en el exterior son consideradas “relaciones internacionales”.

El incremento en las acciones paradiplomáticas de las entidades federativas de México se debe, fundamentalmente, a los siguientes factores (Velázquez, 2006): *a)* una creciente globalización e interdependencia económica, que se ha acentuado desde finales del siglo XX y principios del XXI; *b)* una mayor competencia por los mercados nacionales e internacionales que ha orillado a los gobiernos locales a mantener una mayor presencia en el ámbito mundial; *c)* una gradual apertura democrática del sistema político mexicano desde finales de los años ochenta y principios de los años noventa del siglo pasado, lo cual ha impulsado una separación real de los poderes en México y un mayor respeto a las partes de la federación; *d)* una mayor descentralización de las políticas públicas del gobierno federal, especialmente en las áreas de promoción económica y turística en el exterior, y

e) el incremento de los flujos de migración de mexicanos hacia el exterior, en particular a Estados Unidos.

Especialistas del tema coinciden en que los estados que mantienen una actividad paradiplomática más activa presentan ciertos rasgos comunes (Schiavon y Velázquez, 1999; Velázquez, 2006): *a*) representan a las entidades de mayor dinamismo económico (Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Baja California), Estos estados buscan incrementar su presencia en la escala internacional para ser más competitivos en los mercados y para impulsar el desarrollo de sus comunidades; *b*) se ubican en regiones fronterizas (Baja California, Nuevo León, Chiapas), que por ser entidades fronterizas tienen necesidad de mantener una mayor interacción con el país vecino para administrar los asuntos que resultan compartidos, y *c*) son regiones de alta migración (Michoacán, Zacatecas, Oaxaca), cuyo aumento en el flujo de migrantes y su importancia por las remesas que envían a sus comunidades ha obligado a los gobiernos estatales a poner mayor atención a las necesidades de estos mexicanos. Es importante subrayar que existe una coincidencia entre varios estados con mayor dinamismo económico y su posición fronteriza, en particular de la región norte, colindante con Estados Unidos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas).

Además de contar con oficinas encargadas de los asuntos exteriores y la realización de misiones comerciales y culturales en el extranjero, algunas entidades federativas han abierto oficinas de representación en el exterior. Por ejemplo, el gobierno de Baja California ha ubicado oficinas de este tipo en China y Japón (Schiavon y Velázquez, 1999). Asimismo, el gobierno del estado de Sonora mantiene una oficina de representación en su vecino estado de Arizona y viceversa (Wong-González, 1997, 2004, 2005). Algunas de las acciones e iniciativas de paradiplomacia transfronteriza y transregional de entidades subnacionales de México se presentan a continuación:

- *Región Sonora-Arizona*. Región asociativa conformada por los estados de Sonora (México) y Arizona (E.U.) con el fin de constituirse en una región económica conjunta para mejorar su posición competitiva en el nivel internacional. Está sustentada en los trabajos de las Comisiones Sonora-Arizona y Arizona-México.
- *Camino Real Economic Alliance*. Integrada por siete ciudades ubicadas a lo largo del antiguo corredor del Camino Real, comprendiendo los estados de Nuevo México y Texas del lado estadounidense, y Chihuahua del lado mexicano.
- *Región noreste de México-Texas*. Región asociativa entre los estados de Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas y Chihuahua (México) y Texas (E.U.). Se

formalizó por medio de la firma del Acuerdo para el Progreso Regional Asociado (APRA).

- El estado de Nuevo León ha desplegado una amplia agenda política internacional en los continentes americano, europeo y asiático que incluye convenios de colaboración, giras, conferencias y encuentros con empresarios, funcionarios de alto nivel y jefes de Estado.
- *Conferencia de Gobernadores Fronterizos*. Foro conformado por los seis estados fronterizos de México y los cuatro de Estados Unidos. La Conferencia se reúne anualmente y se tratan asuntos de interés mutuo y estratégico de la frontera. Los diez gobernadores firman una declaración conjunta en la que presentan recomendaciones a sus respectivos gobiernos federales.
- *Región Tijuana-San Diego*. Conformada por las ciudades de Tijuana, Baja California (México) y San Diego, California (E. U.), con el fin de colaborar en temas económicos, sociales, ambientales y de infraestructura.
- *Comisión Sonora-Nuevo México*. Formalización de la creación de esta Comisión entre los estados de Sonora (México) y Nuevo México (E. U.), con el objetivo de colaborar en las áreas de educación, salud, desarrollo económico y seguridad.
- *Plan Puebla-Panamá*. Instrumento de cooperación que busca integrar la región mesoamericana, coordinando esfuerzos y acciones de los siete países de Centroamérica y los nueve estados que integran la región sur-sureste de México, con el propósito de promover un desarrollo integral.
- Los gobiernos de los estados de Chihuahua (México) y Nuevo México (E. U.) firmaron un convenio de colaboración internacional para fomentar el desarrollo de sus fronteras, construir una gran ciudad maquiladora y, en general, aprovechar las oportunidades que brinda el TLCAN.
- El estado de Durango (México) firmó un acuerdo de colaboración con la provincia de Saskatchewan (Canadá), que incluye alianzas para la coinversión e intercambio de información, tecnología y de mercado en áreas estratégicas.
- El estado de Yucatán (México) y la provincia de Quebec (Canadá) desarrollaron un convenio para la integración de un corredor de servicios empresariales y comerciales.
- Gobiernos y empresarios de los estados de Yucatán (México) y Luisiana (E. U.) han llevado a cabo acciones para mejorar las vías de intercambio comercial, impulsando el puerto de Nueva Orleans como un nuevo punto de entrada y salida de productos para ambas partes.
- El estado de Guanajuato firmó un acuerdo con el gobierno de Japón para el intercambio en materia de inversiones, investigación y educación.

- *Mundo Maya*. Asociaciones turísticas, grupos empresariales y gobiernos municipales y estatales de la zona de influencia maya, de la frontera sur del país (Chiapas, Yucatán y Quintana Roo), desarrollaron un programa de colaboración con sus similares de las zonas maya de Centroamérica con el objetivo de promover conjuntamente el mercado turístico internacional, el llamado “Mundo Maya”.
- *Región Quetzal*. El estado de Chiapas constituyó un mecanismo de cooperación denominado Región del Quetzal con el gobierno de Guatemala, como un espacio para el análisis y el apoyo a iniciativas y políticas específicas que atiendan las necesidades y los problemas de la región.

En esta diversidad de acciones e iniciativas de paradiplomacia transfronteriza y transregional en México, el común denominador es la ausencia de estudios o análisis sistemáticos de los impactos y resultados de las mismas. El caso de la región Sonora-Arizona (Wong-González, 1997, 2004, 2005; Pavlakovich-Kochi, 1995, 2006; Scott, 2002), así como la trayectoria seguida desde la perspectiva de la paradiplomacia transfronteriza, puede ser ilustrativa de los alcances y limitaciones de esta iniciativa.

CONCLUSIONES

La actividad de paradiplomacia regional en el mundo, a pesar de su diversidad, vicisitudes e impactos territoriales reales, ha tomado una mayor presencia en el escenario internacional. Las regiones y sus agentes económicos, políticos y sociales son ahora actores dinámicos en el contexto mundial. Paradójicamente, la globalización ha inducido y favorecido esta tendencia de relanzamiento de entidades subnacionales en la arena internacional. Sin embargo, hay fuerzas contrapuestas, territoriales y funcionales, de cooperación y conflicto, así como de desfronterización y refronterización, entre otras, que limitan los alcances de la paradiplomacia regional, particularmente en regiones transfronterizas. Valoraciones de diversas experiencias de paradiplomacia han reportado serios problemas prácticos en los esfuerzos para asegurar la cooperación interregional, incluyendo las realidades de la competencia territorial, las divergentes disposiciones constitucionales y legales, así como la resistencia de políticos y funcionarios, quienes siguen manteniendo interés en la existencia de fronteras y el control central (Keating, 1999).

Tomando como referencia el caso de la región Sonora-Arizona y su proyecto de Visión Estratégica para el Desarrollo Económico de la Región Sonora-

Arizona (VEDERSA), puede concluirse que si bien se han alcanzado varios logros, éstos están muy por debajo de las expectativas originalmente planteadas. Esta realidad muestra las bondades de la iniciativa seguida, pero también evidencia las fuertes limitaciones de la paradiplomacia de regiones transfronterizas.

Los límites de la paradiplomacia en regiones transfronterizas obedecen a una combinación de factores, entre los que destacan: *a*) factores intrínsecos al “modelo” de integración transfronterizo y de paradiplomacia; *b*) factores macro, ligados al contexto, estructura y organización del Estado nacional, y *c*) factores y tendencias globales. Entre el primer tipo de factores destaca el origen del modelo de integración transfronteriza, apostando a una construcción política sobre una construcción social y regional. Esta visión derivó en una definición macrorregional (de arriba hacia abajo) del proyecto por los gobiernos estatales, propiciando una débil participación local y comunitaria (de abajo hacia arriba). Simultáneamente, se privilegió la integración formal sobre la integración funcional de los estados involucrados, manifestada en una desarticulación de políticas y acciones. Con ello, la estrategia puso énfasis en la promoción de la imagen corporativa de la región, desvalorizando los factores de competitividad regional. Tampoco se dio un equilibrio entre territorio y función, provocando la preeminencia de la función y de las prioridades de agentes específicos. Un aspecto vital es la débil institucionalización alcanzada del proceso. Ello conduce a la no continuidad de las acciones e iniciativas, adoptando una visión cortoplacista, abandonando una visión de largo plazo, y manifestándose también en la ausencia de fuentes estables de financiamiento para el desarrollo regional. Finalmente, no se tuvo una comprensión e incorporación sistemática de las tendencias globales de la economía, como el funcionamiento de las cadenas globales de valor y las redes globales de producción.

En cuanto al segundo tipo de factores, los de tipo macro, ligados al contexto, estructura y organización del Estado nacional, el centralismo en las decisiones sobre temas fronterizos, como infraestructura de los puertos de entrada, transportes y comunicaciones y migración, limitan sustantivamente la toma de decisiones con interés regional. Finalmente, el tercer tipo de factores, ligados a tendencias globales, como el terrorismo, los flujos migratorios y la crisis financiera, llevaron recientemente a un fenómeno de refronterización desde Estados Unidos, lo cual ha dañado fuertemente la interacción entre los estados vecinos. Estos factores globales llevaron a dar preeminencia a las prioridades nacionales como la seguridad, sobre las prioridades regionales como la facilitación y la eficiencia en el cruce transfronterizo de bienes y personas.

Como señala Keating (2000), una cooperación transfronteriza exitosa requiere de un conjunto específico de condiciones económicas, institucionales y políticas

favorables. Así, con el fin de potenciar las iniciativas de desarrollo transfronterizo en la región Sonora-Arizona, se sugiere transitar de un enfoque de diplomacia estático a un modelo dinámico de institucionalización de los procesos transfronterizos y de la construcción social territorial.

SEGUNDA PARTE
EVIDENCIAS EMPÍRICAS
DE LA GESTIÓN TRANSFRONTERIZA
EN AMÉRICA DEL NORTE



5. ABRIENDO Y CERRANDO FRONTERAS: DEL TLCAN A LAS RESPUESTAS DE SEGURIDAD DESPUÉS DEL 9/11¹

Caesar Sereseres
María del Rosio Barajas Escamilla

INTRODUCCIÓN²

El TLCAN, puesto en marcha en 1994, representó una liberalización (Clark y Van Wincoop, 2001) no sólo de flujos comerciales y de inversión a través de la frontera México-Estados Unidos, sino también un cambio de actitud gubernamental y una intensificación de flujos transfronterizos. Los ataques terroristas del 9/11, en cambio, provocaron otro tipo de respuesta política: un cierre relativo de la frontera internacional compartida y evidentes disparidades en la forma en que ambos países respondían a los problemas causados por tal política, cuyos efectos continúan hasta nuestros días.

Este capítulo tiene como propósito analizar cómo se han conjugado y confrontado las políticas fronterizas de Estados Unidos y de México a través del periodo comprendido entre las secuelas de estos dos grandes eventos; asimismo, se busca considerar cómo estos sucesos forman parte de un contexto más amplio de administración de fronteras internacionales y del balance que los Estados-nación buscan entre control e “integración profunda” (Ronfeldt y Sereseres, 1978,

¹ Este artículo se prepara a partir de tres presentaciones previas. Las dos primeras realizadas por Caesar Sereseres en el contexto de la conferencia internacional “Fronteras y procesos de integración: perspectivas teóricas y evidencias empíricas”, el 24 y 25 de octubre de 2013, y en el seminario “Integración y seguridad: dos dimensiones de las relaciones México-Estados Unidos”, el 23 de marzo de 2014. Ambas conferencias fueron desarrolladas en El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, Baja California. Una tercera presentación es la de María del Rosio Barajas en el Global Spotlight: Mexico, el 23 de enero de 2014, en la Utah Valley University.

² Se agradece el apoyo técnico de la becaria Monserrat Maricruz Ruiz y de la licenciada Claudia Esparza en la preparación de este capítulo.

1983), entre cooperación y eficiencia en la gobernanza de esta frontera internacional, la cual se caracteriza por su complejidad e intensidad pero que también marca pauta para entender otras fronteras internacionales.

El cambio en la perspectiva y el enfoque de la cooperación, tanto en el contexto bilateral como en el transfronterizo, significó el predominio de la lucha por la seguridad y el combate al narcotráfico sobre el incremento de los flujos comerciales, el turismo y la producción compartida. Se agregaron otros problemas que venían evolucionando: el crecimiento de la migración indocumentada de sur a norte³ y el desbordamiento del narcotráfico y del crimen organizado; esto último como consecuencia del crecimiento de la demanda de droga en Estados Unidos y del intento de su parte para contenerla desde el sur.⁴

De manera particular, y a partir del asesinato en México de un agente de la DEA en 1985, la relación entre México y Estados Unidos experimentó una seria crisis como resultado de la llamada Operación Intercepción, así como el inicio del proceso de certificación por parte de Estados Unidos hacia países productores y distribuidores de droga. Después de este acontecimiento, ambos países decidieron crear el Grupo de Contacto de Alto Nivel, cuyo principal propósito era coordinar acciones para luchar en forma conjunta en contra del trasiego y producción de droga para Estados Unidos (con ello se buscó iniciar una nueva etapa en la cooperación bilateral encaminada a combatir el narcotráfico y el crimen organizado); este trabajo conjunto de coordinación se refuerza a partir de 2008, al crear la Iniciativa Mérida, uno de los esquemas de cooperación más importantes en los últimos años. Sin embargo, dicha coordinación ha traído efectos colaterales negativos en contra de la sociedad y los migrantes, como se ha denunciado de manera constante por medio de la prensa y la opinión pública, sobre la violación de los derechos humanos en México, así como el fuerte activismo de diversos organismos no gubernamentales cuya principal actividad es la defensa al respeto de los derechos humanos en México y el apoyo en sus necesidades básicas⁵ (como alimentación, vestido y contacto con sus familias en México).

³ La migración, en particular, como producto del abandono del Estado y sus instituciones a las zonas rurales del país a partir de la liberalización de la economía mexicana.

⁴ Entre 1986 y 1990 se reconocía que alrededor de 62 millones de estadounidenses habían probado marihuana y 22 millones cocaína, siendo México uno de los países de donde provenía prácticamente la mayor parte de la marihuana que se consumía en dicho país y una tercera parte de la cocaína (Benítez y Macías, 1989).

⁵ A partir del crecimiento en las deportaciones hacia diversas ciudades de la frontera norte de México de población que se encontraba en situación migratoria irregular en Estados Unidos y/o que purgaba penas en cárceles de dicho país por problemas de violencia y/o narcotráfico, en estas ciudades han surgido diversos proyectos de apoyo a población vulnerable, pues muchos migrantes quedan en situación de calle y sobreviven gracias a la solidaridad de diversos grupos de la

En el primer apartado se analiza el contexto que vincula los procesos de integración e interdependencia con las fronteras internacionales, centrándonos en el caso de México, con el fin de identificar los principales cambios que se han producido en el siglo XXI. En el segundo apartado se esboza la historia de la integración económica México-Estados Unidos y se consideran los factores que dan origen al surgimiento del cierre relativo de fronteras al mismo tiempo que la globalización avanza, acompañados también de una apreciación de amenaza a la seguridad de los países. Luego, se analiza la lógica y los alcances de las iniciativas de cooperación para la seguridad regional, tales como la Iniciativa Mérida; también se prevén los efectos de los esquemas de cooperación en las regiones fronterizas y en sus dinámicas de comercio y seguridad. Finalmente, se apuntan algunas preguntas que surgen de este análisis.

INTEGRACIÓN, INTERDEPENDENCIA Y FRONTERAS

Como bien lo señala Gustavo Vega (2010), las relaciones entre México y Estados Unidos se han caracterizado por su alto nivel de complejidad, el cual puede advertirse al revisitar lo sucedido en los 20 años de funcionamiento del TLCAN, en los que se pueden encontrar factores que no cambian y otros que sí. Por ejemplo, no cambian la geografía, la proximidad ni la importancia de la frontera; mientras que advertimos cambios en la dinámica fronteriza, producto de una nueva concepción de seguridad, en la que se incorpora en un mismo nivel la lucha contra el terrorismo, la criminalización de las corrientes migratorias, la lucha en contra de los cárteles de la droga y el trasiego de la misma desde México hacia Estados Unidos.

Diversos estudiosos han reconocido la importancia de la relación de interdependencia que ha construido México con Estados Unidos (Ronfeldt y Sereseres, 1978, 1983; Erb y Thorup, 1986; Torres, 1990; Kroll, 1993; Vega, 2010). Dicha interdependencia⁶ se apoya no sólo en una extensa relación económica, sino también

sociedad civil en las ciudades fronterizas de México; también operan organismos de la sociedad civil del lado estadounidense (por ejemplo la Casa del Migrante en Juárez, A.C.) y en regiones transfronterizas como Tijuana-San Diego (por ejemplo el Desayunador Padre Chava en Tijuana, Ángeles Sin Fronteras en Tijuana, Tecate y Mexicali, Coalición Proderechos del Migrante en Mexicali y otros).

⁶ Entendemos la interdependencia, según Keohane y Nye (1989), como la suma de interacciones entre países que representan costos, ya sea costos directos o beneficios cuya ausencia representaría un costo de oportunidad. En la medida en que los gobiernos puedan manipular esas interacciones pueden imponer costos a los otros países.

social, ambiental y, recientemente, de seguridad. La interdependencia económica entre estos países se refleja en el peso de una nueva política de industrialización de base exportadora y de apertura a la inversión extranjera directa en México, que proviene principalmente de Estados Unidos. Otra importante característica de esta relación es la asimetría, la cual se refleja en el peso que cada socio representa para ambos países y que produce diferencias en cuanto al grado de vulnerabilidad y sensibilidad⁷ con la que actúa cada Estado-nación.

Resulta importante resaltar que hasta la década de 1970, las relaciones entre México y Estados Unidos se conceptualizaron principalmente como relaciones de dependencia y de conflicto, en particular en las zonas fronterizas (Ojeda, 1976; Martínez, 2006). Sin embargo, a partir de principios de 1980, y bajo un creciente proceso de integración económica entre México y Estados Unidos, surgieron relaciones de creciente interdependencia, en particular a partir del crecimiento de los procesos de relocalización industrial a lo largo de la frontera norte y de la apertura de la economía mexicana.

Al igual que México, muchos otros países se han enfrentado a una creciente integración a la economía global en condiciones de asimetría, advirtiéndose una clara interrelación entre el proceso de globalización, los procesos de integración y la fragmentación de los procesos productivos, en los que un número importante de áreas geográficas de dichas regiones son utilizadas para una misma operación.

Creemos pertinente considerar una nueva perspectiva de interdependencia en la que los países que participan en dicho proceso coordinen políticas de diverso tipo (en los ámbitos del comercio, inversión, intercambio de mercancías, entre otros) para alcanzar ganancias comunes (Kroll, 1993; Rosecrance, Alexandroff, Koehler, Kroll, Laqueur y Stocker, 1977).

En principio, debe señalarse que 199 países cuentan con fronteras de tierra y mar, en tanto 161 países tienen fronteras conformadas por ríos, por lo que hay aproximadamente 500 fronteras en el mundo, produciéndose una diversidad enorme en cuanto al tipo y carácter de fronteras.

Sin embargo, no debemos olvidar que, aunque las fronteras han sido parte de los territorios, el cierre relativo de éstas es creación del hombre, pues desde hace siglos se plantean estos cierres para proteger culturas y sociedades de la agresión externa y de la conquista del territorio, aunque también se efectuaron con el objeto

⁷ Según Keohane y Nye (1989), la vulnerabilidad se entiende como la habilidad de un país para implementar políticas que permitan minimizar costos de transacción derivados de la implementación de una política externa, mientras que la sensibilidad va a ser entendida como los efectos que en cada país resultan de los cambios impuestos desde afuera. Se dice que la sensibilidad está asociada con el nivel de asimetría y complejidad de las relaciones entre países.

de evitar la contaminación de la raza, conservar su poderío o para no compartirlo con otros.

Con la globalización, el mundo tiende a reorganizarse en amplios espacios de integración más allá de las fronteras nacionales. Surgen así procesos de integración como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN), el Mercado Común de América del Sur (Mercosur), el Asian American Pacific Rim/Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) y otras pequeñas configuraciones en el Magreb y en los países de Medio Oriente.

El relativo cierre y la apertura de fronteras son opciones que casi todos los países enfrentan; sin embargo, el caso de la frontera entre México y Estados Unidos se distingue por su magnitud e intensidad.

DE LA APERTURA COMERCIAL AL CIERRE PARA LA SEGURIDAD

Con objeto de ubicar de forma breve el contexto que antecedió la firma del TLCAN, resulta importante mencionar que, como preámbulo a este acuerdo comercial, en 1986 México se unió al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). A partir de 1993, con el acuerdo firmado, las relaciones entre México y Estados Unidos mejoraron de manera importante, dejando a un lado los “agravios” recientes entre ambos países. De tal forma, aumentó la colaboración entre ambos para luchar contra la formación de cárteles de droga y el cruce ilegal de indocumentados.

Con objeto de aumentar el comercio entre los tres socios del TLCAN se acordó llevar a cabo una reducción de aranceles en el comercio. En el primer año, México redujo sus aranceles en casi 36 por ciento, en tanto Estados Unidos lo hizo en 61 por ciento. Ambos países acordaron que en 15 años eliminarían por completo los aranceles a los productos de importación. Para México ello significó una disminución importante en los costos de transacción de los flujos de bienes, servicios, inversión y turismo. Vale subrayar lo obvio: el TLCAN sólo representó una apertura relativa de fronteras.

Como resultado de lo anterior, entre 1994 y 2009 las exportaciones de México a Estados Unidos se duplicaron (50.8 y 105.7 mil millones de dólares), y las importaciones de Estados Unidos a México se triplicaron (49.5 y 176.3 mil millones de dólares), haciéndose deficitaria la balanza comercial para México. Sin embargo, cabe señalar que este crecimiento no fue constante: el periodo 2001-2003 significó una caída importante para el comercio bilateral, como consecuencia de la vulnerabilidad de México hacia el ciclo económico de Estados Unidos.

Algo similar ocurrió entre 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis de los mercados financieros e inmobiliarios (Villarreal, 2014). Los productos más representativos en este comercio han sido los automóviles, la maquinaria eléctrica, los equipos electrónicos y de telecomunicación, y el petróleo (Binational Affairs Office in San Diego, 2013).

Los ataques terroristas de 2001 trajeron a la mesa un nuevo tema: el de la seguridad, el cual vino a poner en un segundo término el del comercio, frenándose con ello el proceso de integración económica mediante la imposición de barreras no arancelarias. El cierre relativo de la frontera afectó de manera importante no sólo el comercio, sino también el flujo de personas.

Los eventos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 hicieron que la frontera modificara su dinámica y su organización: la inspección en garitas se hizo exhaustiva y hasta violenta, tanto para personas como para mercancías; las largas filas para el cruce afectaron no sólo la productividad de la población inserta en el mercado de trabajo “transfronterizo”, sino que también se vieron afectadas las actividades comerciales, turísticas e industriales.

Sin embargo, para entender la complejidad de la frontera entre México y Estados Unidos, hay que analizar el papel de la misma en otros contextos, en otros países, y entender el nuevo papel que desempeña desde finales del siglo XX. Lo anterior nos lleva a indagar sobre la existencia de las fronteras, pero más allá de ello, a analizar los motivos, algunos tradicionales, otros nuevos, por los que se busca el cierre relativo de fronteras. Autores como Jessop (2004) han elaborado diversas tipologías de lo que da lugar a la configuración fronteriza. En efecto, Jessop señala que existen nueve razones diversas por las que se construyen y reconstruyen fronteras y regiones fronterizas: desde el hecho de que se tenga una historia conjunta, el dominio de un pueblo por el otro, la meta de aprovechar las sinergias económicas, el intento de cerrar el paso a actividades ilícitas y otras encaminadas a contener movimientos migratorios de una región a otra (Jessop, 2004).

En la actualidad, los procesos de integración, en esencia, son un referente importante de los procesos de reestructuración y redefinición del territorio. Sin embargo, sus dinámicas están determinadas por su historia, fortalezas y debilidades. Asimismo, el predominio del conflicto y la cooperación en las regiones transfronterizas dependerá de los temas ya mencionados, de la posición de dicha región en el contexto de la economía global, la localización-relocalización de los procesos productivos, el peso de la inversión extranjera directa, las sinergias, así como de la gestión de los recursos compartidos, entre otros factores (Brenner, 1999b; Anderson y Gerber, 2008).

En este contexto global, las actividades lícitas se han mezclado con las ilícitas que, de manera particular, se producen en la economía fronteriza. El crimen

organizado, el narcotráfico y la violencia urbana encuentran en la frontera un espacio que permite y favorece su existencia. A ello se ha sumado el tema de la seguridad, en donde la lucha contra el terrorismo pasa por lo que sucede en los espacios de frontera e impacta de manera brutal en sus dinámicas sociales, económicas, ambientales y de política.

Lo anterior alimenta la existencia de “espacios no gobernables” que requieren una gestión específica en espacios de frontera. Su ingobernabilidad proviene de la complejidad de dinámicas que se entrecruzan en las ciudades fronterizas (narcotráfico, crimen organizado, tráfico de indocumentados, terrorismo) y de la falta de capacidad gubernamental para controlar todos los flujos que existen debido a los fuertes incentivos del mercado. De tal forma, conceptos como “gobernanza” cobran sentido, ya que el mismo implica el reconocimiento de que la región transfronteriza no cuenta con procesos transfronterizos debidamente institucionalizados, ni en un esquema formal o informal (Kroll, 1993; Aguilar, 2013a).

La crisis económica de los años de 1990 aceleró el flujo migratorio de sur a norte, particularmente en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, España y el Magreb, Europa Central y Europa del Este. La década de 1990 marcó la llegada constante del “volcán humano”. Lo anterior nos hace buscar una perspectiva de análisis más adecuada para interpretar lo que sucede en la geopolítica de las fronteras del siglo XXI.

LA BÚSQUEDA DE LA COOPERACIÓN EN LA FRONTERA

Sin duda, la globalización de las economías ha traído un impacto importante, no sólo sobre el mundo desarrollado y en desarrollo sino, de manera particular, sobre los espacios fronterizos que ahora se reconfiguran en grandes bloques regionales. El caso más claro es el de la Unión Europea (U. E.), donde la otra función de las fronteras era servir de contenedor de las naciones, no sólo para delimitar espacios geográficos sino también culturas e idiomas. Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa quedó atrapada entre el mundo socialista y el mundo capitalista, y las fronteras separaban estos dos mundos. A partir de la caída del muro de Berlín y de la integración de diversos países de Europa del este a la U. E., la función de las fronteras se ha modificado, al propiciar una función integradora, de cooperación y de complementación (Jessop, 2004).

La relación entre México y Estados Unidos ha experimentado momentos muy tensos que han marcado el carácter de la relación, considerada desde México como una relación intervencionista (Martínez, 2006; Wolf y Celorio, 2011),

expresada, como ya se mencionó, a partir de la certificación anual que sobre el combate al narcotráfico impuso unilateralmente Estados Unidos.

Aun así, las relaciones entre México y Estados Unidos han estado marcadas históricamente por una creciente interdependencia, misma que, de acuerdo con Erb y Thorup (1986), abarcó diversas dimensiones: el comercio, las finanzas, los energéticos, la cultura y las comunicaciones. Sin embargo, los autores reconocen la incapacidad de ambos países para manejar dicha interdependencia, debido al carácter asimétrico de la misma, lo cual lleva a que las desiguales relaciones de poder se ubiquen por encima de los beneficios que ambos países reciben, y también, que se minimice la relación de dependencia mutua, destacándose en mayor medida la dependencia de México hacia Estados Unidos, tal como lo señalan Martínez (2006) y Torres (1990).

La frontera ha presentado cambios, pero también continuidades. A partir del TLCAN, Estados Unidos y Canadá consolidaron sus ya de por sí extensas relaciones económicas, sociales, políticas y ambientales, avanzando hacia una integración fronteriza basada en el fortalecimiento de un proceso de gobernanza y cooperación transfronteriza (Aguilar, 2013b). En tanto, en el caso de Estados Unidos y México, el TLCAN también consolidó su integración económica apenas iniciada en la década de 1980, pero con un menor impacto en los espacios fronterizos (a excepción del peso de la inversión extranjera directa en el sector industrial de las principales ciudades fronterizas del norte de México) y con una marcada debilidad en la construcción de un proceso de gobernanza, a pesar de la “integración profunda” que, de acuerdo con Ronfeldt y Sereseres (1978, 1983), va más allá de la integración económica.

Como ya se mencionó, a partir de finales de 2001, la relación entre México y Estados Unidos se reconfiguró. En aras de defender el país de posibles ataques terroristas, la política de seguridad nacional se reconcentró, dando lugar a lo que se ha llamado “seguridad fronteriza burocratizada”, la cual transformó de tajo la hasta entonces dinámica fronteriza entre México y Estados Unidos; además de las largas filas para cruzar de sur a norte y las extensivas revisiones de autos, camiones y personas, se agregó un marcado tinte de criminalización al proceso migratorio de sur a norte, la expulsión masiva de población migrante hacia las zonas fronterizas y la persecución de importantes personajes del crimen organizado, así como una mayor vigilancia para la detección del cruce ilegal de drogas. Otro efecto de esta nueva política, además de la disminución a lo largo de los últimos 13 años de cruces de automóviles y de personas, fue también la reducción del número de visas otorgadas a mexicanos con residencia fronteriza; asimismo, se apreció el efecto negativo de la reducción del comercio transfronterizo y se atenuaron las relaciones de cooperación establecidas entre diversos actores de la región (ONG,

empresarios, centros educativos, etcétera); aumentó también la tensión en las relaciones intergubernamentales, producto de la criminalización de la migración (destaca el caso de Arizona), el endurecimiento de las leyes migratorias, un cambio drástico en la tolerancia hacia los migrantes y un nuevo cierre relativo de fronteras.

Como señalan Wolf y Celorio (2011), en 2008 México y Estados Unidos, a partir de la firma de la Iniciativa Mérida,⁸ lograron establecer un acuerdo de cooperación, coordinación e intercambio de información. Dicho programa consideró la más grande transferencia de recursos otorgados por Estados Unidos después del Plan Colombia y resultó en la entrega de equipo para el combate al narcotráfico (helicópteros de transporte, aeronaves de vigilancia, equipo de inspección no intrusiva y tecnologías de la comunicación). En 2009, el Congreso de Estados Unidos aprobó la entrega de 1 900 millones de dólares en fondos asignados a México para que éste combatiera el crimen organizado y desarrollara actividades de prevención del delito y la drogadicción⁹ (Wolf y Celorio, 2011; Benítez, 2009).

La Iniciativa Mérida estableció cuatro grandes proyectos en 2013: 1) afectar la capacidad operativa del crimen organizado, 2) institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho, 3) crear la estructura fronteriza del siglo XXI y 4) construir comunidades fuertes y resistentes. Sin duda, éste ha sido uno de los esquemas de cooperación más avanzados en los últimos años entre los dos países, y se basa en un reconocimiento mutuo de la necesidad de combatir al crimen organizado y a sus principales componentes: el lavado de dinero y su manejo financiero, que ha contaminado al dinero limpio. Bajo este esquema, el gobierno mexicano ha sido dotado de un avanzado equipamiento de telecomunicaciones, así como de procesos de capacitación táctica y estratégica para el ejército, la marina y las policías estatales (ya que se reconoce que 92 por ciento de los crímenes son procesados en jurisdicción estatal), municipales y federales; también se ha buscado capacitar a diversos servidores públicos (policías, jueces, personal migratorio) en temas tan diversos como identificación y seguimiento de lavado de dinero, tráfico humano, detección de tráfico de drogas, cultura de la legalidad y respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, las expulsiones masivas de Estados Unidos hacia México, las cuales tienen su base en el Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de

⁸ La Iniciativa Mérida surge como parte de un paquete de ayuda en equipo y recursos líquidos que Estados Unidos entregó a diversos países que habían venido luchando contra el crimen organizado.

⁹ Sin embargo, como algunos analistas lo han señalado, dicho monto resulta mínimo frente a lo que el gobierno estadounidense destina a sus diásporas israelí y cubana, entre otras.

Relaciones Exteriores y el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos,¹⁰ han tenido un efecto negativo muy severo, en particular, sobre las regiones fronterizas donde una parte importante de esta población tiende a instalarse.

A lo anterior se suma el documento de “Arreglos locales para la repatriación de nacionales mexicanos desde Estados Unidos”. En ambos memorándums se establecieron 26 puntos oficiales para llevar a cabo la recepción de las personas expulsadas. De acuerdo con datos recientes de la Secretaría de Gobernación, entre enero y marzo de 2014 se expulsó a 69 505 personas, de las cuales, 65 056 (93.59%) fueron personas mayores de 18 años y 4 449 (6.40%) menores de edad. En el caso de los adultos, 91.17 por ciento corresponde a varones (Segob, con datos del INM, 2014a).

Si consideramos que en sólo tres meses ha habido tal cantidad de expulsados, podemos deducir que ello acarrea serios retos para las ciudades y estados fronterizos que los reciben, ya que muchas de las personas repatriadas ni siquiera hablan bien el español (ya sea porque son miembros de comunidades nativas donde se prefiere el uso de su propia lengua sobre el español y que migraron con sus padres a muy temprana edad, entre otras razones).

Los estados que reciben el mayor número de expulsados son, por orden de importancia, Tamaulipas, Baja California, Sonora y Coahuila. El caso más complejo es el que ocurre en la ciudad de Tijuana, donde muchas de estas personas deambulan en la zona conocida como El Bordo (que es el canal del río Tijuana, en el tramo que divide a Tijuana de San Diego). Aquí, frecuentemente se pueden observar escenas verdaderamente desgarradoras que suponen serios retos para la ciudad, ya que este grupo incluye desde adictos al más variado tipo de drogas, enfermos mentales, personas que se incorporan a grupos delictivos o que delinquen en menor escala para sobrevivir o personas que simplemente carecen de un lugar donde pernoctar. Como ya se señaló anteriormente, algunas organizaciones religiosas y de la sociedad civil apoyan a estos grupos vulnerables.

La expulsión de menores, acompañados o no por adultos, es otro tema no menos importante, en particular porque, como ya se mencionó, se produce en un contexto de criminalización de la migración, implica la separación de las familias y, en muchos casos, el abandono de pequeños en albergues o casas hogar. Del total de expulsados entre enero y marzo de 2014, 4 143 fueron menores de entre 12 y 17 años y 306 menores a 11 años (Segob, con datos del INM, 2014b).

Ya en 2007 se había iniciado el Programa de Repatriación Humana (PRH), al que se acogieron 82.53 por ciento del total de expulsados. Al apegarse a este programa,

¹⁰ Suscrito por representantes de ambos gobiernos el 20 de febrero de 2004.

los mexicanos retornados desde E. U. se hacen susceptibles de recibir una serie de servicios por parte del gobierno mexicano, tales como alimentación, atención médica, comunicación con familiares y, en papel, se estipula que hasta se hacen ofertas de empleo. Sin embargo, el programa sólo opera en algunas ciudades fronterizas (Tijuana y Mexicali, en Baja California; Ciudad Juárez y Ojinaga, en Chihuahua; Nogales, en Sonora; Ciudad Acuña y Piedras Negras, en Coahuila; Matamoros y Nuevo Laredo, en Tamaulipas). A partir de enero de 2014 se implementa también el Memorándum de Coordinación sobre Procedimientos de Repatriación Interior, entre la Segob en México y Homeland Security en E. U., mismo que en teoría busca salvaguardar la integridad de las personas que son deportadas a las zonas fronterizas, en donde se encuentran expuestas a diversos peligros, entre ellos el de la delincuencia organizada.

LAS INICIATIVAS DE LA COORDINACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 9/11

A principios de 2001, México y Estados Unidos crearon un esquema de cooperación conocida como la Alianza para la Prosperidad, con el propósito de avanzar en un proceso de homologación de sus sistemas aduanales, de cooperación en diversas áreas de investigación y desarrollo y de participación de capitales estadounidenses en sectores como el de las telecomunicaciones, el sector automotriz (altamente integrado) y el recién abierto sector secundario de energía. Sin embargo, los eventos del 9/11 empujaron al gobierno estadounidense a proponer un cambio en esta alianza, y en 2002 este esquema deviene en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el cual sujetó el segundo tema al primero. Lo anterior ocurrió en un marco donde la prosperidad en México dejó de ser “estratégica” para Estados Unidos, envuelto en una guerra sin un único enemigo (Osama Bin Laden), sino con múltiples frentes abiertos, en particular en el Medio Oriente.

Este contexto también incluyó una lucha frontal del gobierno mexicano en contra del crimen organizado, lo que exacerbó un sentimiento antiestadounidense importante. La política calderonista¹¹ favoreció el crecimiento de una mayor

¹¹ Entre 2005 y 2010 el número de víctimas de la política de Calderón desde su gestión pasó de menos de 1 800 a casi 23 mil muertos por año. Asimismo, en 2009 se registraron más de 8 200 homicidios relacionados con el narcotráfico. Tan sólo en junio de 2010 se contabilizaron 6 200 muertos. Lo más dramático es que más de la mitad de los homicidios relacionados con el narcotráfico ocurrieron en cuatro estados mexicanos (Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Baja California) (Meyer, 2010).

coordinación entre las agencias involucradas en la lucha contra el crimen organizado, dando a esta actividad mayor peso que al avance en el proceso de homologación de procesos y procedimientos del comercio bilateral, de apoyo a iniciativas de cooperación para generar mayor prosperidad, en particular en las zonas fronterizas, o de avanzar en la gobernanza transfronteriza.

También se han creado esquemas de viajero seguro en ambos países y se ha producido una importante infraestructura para asegurar el desarrollo de “fronteras inteligentes”; igualmente, se han detectado zonas de alta marginalización y criminalización en ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez (U.S. Embassy, México, 2013).

Desafortunadamente, ni todos estos recursos financieros, de capacitación o de dotación de infraestructura han disminuido la amenaza que significa para ambos países la lucha contra el crimen organizado, ni han disminuido la violación a los derechos humanos de migrantes, de personas involucradas en el crimen organizado, ni de sus víctimas.¹² El sistema judicial de México continúa seriamente infiltrado por la corrupción y ello dificulta los avances en la lucha frontal que se pretende instrumentar, y donde los impactos negativos se han dado, particularmente en las zonas fronterizas, las cuales dependen fuertemente de su relación con las ciudades vecinas de E. U., sea por cuestiones de programas de producción compartida, turismo, relaciones económicas diversas, etcétera.

Lo anterior ha puesto de manifiesto el problema de la violación de los derechos humanos como resultado colateral de esa lucha frontal contra el crimen organizado —hasta hoy poco efectiva, según Meyer (2010) e Isacson y Meyer (2012).

Sin duda, en las relaciones entre México y Estados Unidos surge la necesidad de avanzar en la construcción de nuevos actores que apoyen la gestión de dichas relaciones, ahora fuertemente influidas por el tema de la seguridad. En este sentido, la emergencia de diversas redes tanto de tipo gubernamental, como entre actores del sector, público, privado y social vienen a jugar un papel muy importante en el proceso de gestión transfronteriza, en donde la seguridad marca el rumbo de dicha gestión. Entre dichas redes se encuentra la propia Conferencia de Gobernadores Fronterizos, las comisiones de salud transfronteriza, las redes binacionales de innovación, las comisiones ambientales, el Banco de Desarrollo de América del Norte, la Cocef, entre otras.

¹² En un trabajo reciente se señala que prueba del crecimiento de la violación a los derechos humanos, por parte de los militares, es la cantidad de denuncias que ha recibido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Dichas denuncias se duplicaron en los primeros tres años de gobierno del presidente Calderón y su estrategia frontal contra el crimen organizado, ya que las denuncias en este rubro pasaron de 182 en 2006, a 1 791 en 2009 (Meyer, 2010).

En este nuevo esquema de gestión transfronteriza, la tecnología tiene un papel de primer orden. Hace diez años el gobierno estadounidense anunciaba su política de Fronteras Inteligentes, haciendo referencia a la implementación de nuevas y avanzadas tecnologías para certificar la calidad de los ciudadanos y las empresas que cruzan frecuentemente la frontera. Después de diez años, esta nueva tecnología está en proceso de implementación, aunque el gasto ha sido considerable. En esta misma línea surgieron, en los últimos años, esquemas de cruce rápido y seguro como SENTRI, Global Entry, Ready Lane,¹³ entre otros, los cuales han permitido que pasajeros con un alto grado de seguridad y previamente certificados (*pre-clearance*) crucen con mucha rapidez la frontera hacia Estados Unidos (en el capítulo de Gustavo Vega y Francisco Campos, en este libro, hacen un exhaustivo análisis de dichos esquemas).

Pero el cierre relativo de la frontera también se ha reforzado por estos mecanismos tecnológicos. Después del 9/11, centenas de kilómetros de valla metálica se han agregado a lo largo de esta frontera de 3 400 km de longitud. Incluso se han agregado dobles vallas, como es el caso de la frontera entre Tijuana y San Diego, y se han instalado cámaras en dichos lugares, sobre todo para desalentar la migración indocumentada de México hacia Estados Unidos. Estas medidas configuran la relación entre los dos países y refuerzan la visión crítica de los ciudadanos mexicanos respecto de Estados Unidos y sus políticas poco amistosas.

Recientemente, el gobierno estadounidense incorporó el apoyo de drones a sus programas de vigilancia de fronteras; estos dispositivos vigilan no sólo el cruce de drogas, sino también de indocumentados. El gobierno local de Tijuana se sumó hace poco a esta nueva estrategia de protección de zonas de alto riesgo que incluye el uso de drones, en este caso buscando proteger a los migrantes de los narcomenudistas de droga que merodean la zona, así como de los delincuentes.

Los problemas asociados al comercio internacional, la seguridad y el crimen organizado han producido resultados variados. Uno de ellos es el creciente interés por analizar dichos problemas y tratar de entender sus impactos, así como

¹³ Estos esquemas forman parte de lo que se ha llamado “fronteras inteligentes”. SENTRI es un programa de viajero seguro que permite, después de una exhaustiva revisión de datos y por medio de un pago anual, el derecho a utilizar líneas de cruce inmediato en los principales puertos de entrada de México hacia Estados Unidos. Global Entry es también un esquema de viajero seguro, utilizado principalmente para hombres de negocios y viajeros frecuentes en los principales puertos de entrada hacia Estados Unidos y que viajan principalmente por avión. Finalmente, Ready Lane es el esquema de *pre-clearance* que está siendo aplicado a todas las visas renovadas y que utilizan líneas de cruce; se espera que en un año no utilicen un tiempo mayor a 20 minutos para pasar la frontera. Estos esquemas de cruce rápido de alguna manera impactan en el escrutinio que realizan día a día los oficiales de migración de Estados Unidos, para el otorgamiento de nuevas visas o su renovación.

proponer políticas públicas de carácter bilateral y transfronterizo que resuelvan parte de los conflictos antes identificados. Lo anterior ha dado lugar a un fuerte activismo académico por parte de las principales universidades que se ubican en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, principalmente de California, Arizona y Texas (San Diego State University, University of California, University of Arizona, University of Texas, entre otras).

Pese a lo anterior, la dinámica de construcción de una sociedad del conocimiento, como medio para buscar un mayor desarrollo del capital humano, se ve beneficiada por las redes que se han venido construyendo en el ámbito de la cooperación transfronteriza en materia de desarrollo económico, ciencia y tecnología, innovación y medio ambiente. Científicos sociales y de las ciencias naturales intercambian información, proyectos y modelos de desarrollo binacional y transfronterizo.

En lo que se refiere a las relaciones comerciales, California junto con Texas son los dos estados que mayor intercambio comercial desarrollan, y ello se evidencia con el número de cruces de automóviles y camiones, así como de personas que transitan por los aproximadamente 40 puertos de entrada y también por el número de comercios aledaños a la frontera que prácticamente viven del comercio transfronterizo; en este sentido, los actuales controles fronterizos han ocasionado miles de millones de dólares en pérdidas.

Lo anterior ha dado lugar al surgimiento de una serie de organismos, alianzas y nuevas formas de cooperación en el ámbito transfronterizo. Uno de ellos es la Asociación de Alcaldes de la Frontera, misma que ha reeditado el ámbito local de alianzas, como lo hizo la Conferencia de Gobernadores Fronterizos. Ambas organizaciones tienen como propósito encontrar formas de cooperación no sólo en el ámbito económico, sino también en el social, cultural, de desarrollo urbano y sobre los recursos compartidos.

Muchos de los actores regionales se refieren a la ineficiencia en la frontera; es decir, se reconoce que pese a la existencia de diversos temas que son de interés común en el ámbito transfronterizo, tales como seguridad, desarrollo y economía, parece que la asimetría entre países hiciera casi imposible avanzar en el diseño de una frontera más eficiente, más integrada, más cooperativa y, sobre todo, más gestionada en forma de gobernanza.

CONCLUSIONES

Las relaciones transfronterizas mexicano-estadounidenses no son únicas, pero son particulares. La extensión geográfica de la región e intensidad y complejidad

de intercambio no tiene comparación, pero la forma y el fondo de la interacción binacional a través de esta frontera tienen mucho en común con la interacción binacional en otras fronteras internacionales.

La relación bilateral México-Estados Unidos, en buena medida, es definida y determinada por las relaciones transfronterizas. El comercio, la migración, el tráfico ilícito de drogas y los procesos de seguridad se manifiestan en la frontera y, en muchos casos, dichas interacciones encauzan la relación bilateral. Más aún, la esencia del ritmo y forma de la relación bilateral se evidencia en la frontera. Entonces, el examen de las relaciones fronterizas requiere una manera muy singular de comprender y ponderar, de forma más amplia, la relación bilateral.

Como hemos visto, el surgimiento de nuevos actores tiene consecuencias para la relación fronteriza. Ello abre una nueva veta de investigación. El surgimiento y la identidad de estos actores impactan en el cambio social de la frontera. En el caso México-Estados Unidos, la Asociación de Alcaldes de la Frontera y la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, entre otras organizaciones, le agregan complejidad a las alianzas transfronterizas que han surgido para tratar temas locales, más allá de los intereses que promueven los organismos federales. Ello también encuentra su paralelo en otras fronteras internacionales.

Los actos terroristas del 9/11 han cambiado el significado de la frontera internacional, no sólo en el caso México-Estados Unidos sino para los demás países también. El movimiento de personas y materiales peligrosos representa un reto importante para los gobiernos, no solamente para Estados Unidos y México, sino para el resto de los países. El calificativo de terrorista en potencia constituye un instrumento útil para aquellos gobiernos que buscan pretextos para ejercer mayor control fronterizo. En el caso México-Estados Unidos, hemos visto cómo esos cambios representan un reto para la administración de la frontera e incluso para la gobernabilidad o no gobernabilidad de la región. La adopción de iniciativas basadas en la cooperación ofrece la posibilidad de reducir esa no gobernabilidad.

Asimismo, la utilización de nuevos instrumentos y mecanismos tecnológicos permite diferenciar los flujos fronterizos, facilitando el traslado para ciertas categorías de personas y de materiales, y complicándolo para otras. La reducción en el costo de algunas de éstas ha dado lugar a que algunos países, cuyos niveles de recursos no se comparan con los de México o los de Estados Unidos, hayan podido ejercer nuevas formas de control y diferenciación en sus fronteras.

Los temas de la migración y los deportados hacia México han complejizado el tema de la seguridad fronteriza y han introducido nuevas cuestiones a la controversia seguridad-desarrollo: la violación de derechos humanos y el cuidado a la integridad del ser humano.

Sin duda, el proyecto Fronteras Inteligentes puesto en marcha a través de diversos mecanismos permitirá, en el futuro, que el cruce fronterizo tienda a normalizarse. Sin embargo, queda la duda de qué sucederá con los ciudadanos que desde los parámetros de Estados Unidos no cumplan con dicha condición.

El reto central en la administración de las relaciones fronterizas, palpables en el caso México-Estados Unidos y observables en otros, sigue siendo encontrar el balance entre la gobernabilidad, la eficiencia y el respeto a los derechos humanos. La existencia misma de la frontera internacional impone ciertas ineficiencias en los flujos transfronterizos. Por otra parte, el movimiento libre sin control de tales flujos presenta problemas de gobernabilidad y falta de respeto a los más elementales derechos humanos y de justicia social. La frontera México-Estados Unidos, como sucede en otras áreas, abre un panorama muy amplio de análisis y estudio para comprender mejor las fronteras y las relaciones internacionales.

6. MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: COMERCIO, DESARROLLO Y POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LA FRONTERA A PARTIR DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Gustavo Vega Cánovas
Francisco E. Campos Ortiz

INTRODUCCIÓN

La importancia estratégica de la frontera norte para el comercio y los intercambios económicos y poblacionales entre México y Estados Unidos es innegable. Desde los años ochenta del siglo XX, el intercambio comercial entre México y Estados Unidos ha crecido con mayor rapidez que el comercio total y el producto interno bruto (PIB) de ambos países (Anderson y Gerber, 2008:80). En 2012 el valor anual del comercio bilateral representaba 472 941 millones de dólares, y de esta cantidad 70 por ciento del comercio se realiza a través de la frontera terrestre entre ambos países. De acuerdo con la Administración de Investigación y Tecnología Innovadora (por sus siglas en inglés, RITA), cada día más de 13 mil camiones trasladan mercancías, cuyo valor acumulado excede los 550 millones de dólares; tan sólo en 2012, más de cinco millones de camiones cargados de mercancía cruzaron la frontera desde México hacia Estados Unidos (Departamento de Transportes de los Estados Unidos de América, RITA, 2014).

México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de China y Canadá, mientras que Estados Unidos es el primer socio comercial de México. El valor total de las ventas comerciales que realiza Estados Unidos con México supera a las que, en conjunto, realiza con Brasil, Rusia, India y China. Más aún, durante las últimas dos décadas la relación comercial ha trascendido el mero intercambio de productos de consumo final. México y Estados Unidos no sólo intercambian productos, sino que los construyen en conjunto, en un proceso denominado producción compartida. Así, por nombrar un ejemplo emblemático, los automóviles que se construyen en América del Norte cruzan la frontera entre México y Estados Unidos en ocho ocasiones durante su proceso de producción. De manera

similar, Estados Unidos aporta hasta 50 por ciento de los insumos requeridos para la actividad maquiladora en México, lo que implica ventas transfronterizas por un valor de más de 41 mil millones de dólares anuales.

La importancia estratégica de la frontera aumenta si a la dimensión económica le añadimos el componente poblacional. La población de los municipios y condados fronterizos de ambos países suma alrededor de 14 millones de habitantes, y gran parte de ella cruza rutinariamente la frontera, ya sea por cuestiones de trabajo, educación o placer. Tan sólo en 2012 se registraron cruces fronterizos de más de 62 millones de automóviles particulares, dos millones de pasajeros de camión y 41 millones de peatones. Los diez estados que conforman la región fronteriza —cuatro por parte de Estados Unidos y seis por México— tienen una producción económica que, si se tratase de una sola entidad económica y política, representaría la cuarta economía mundial. De ahí que la región fronteriza aludida sea considerada como la más dinámica del mundo.

Pese al gran dinamismo que caracteriza a la frontera, el desarrollo de infraestructura y de los procesos de operación de la misma presentan un complejo problema para los gobiernos de México y Estados Unidos. Los vehículos que requieren cruzar la frontera a menudo deben enfrentar largas esperas, lo cual supone un costo adicional para las empresas partícipes en el comercio transfronterizo, así como un peso en el nivel de vida de quienes habitan en los estados fronterizos, para quienes es indispensable trasladarse de un país a otro como parte de sus actividades cotidianas.

Por otra parte, la administración de la frontera se torna todavía más compleja al tomar en cuenta dos hechos fundamentales. El primero es el vasto número de actores con interés jurídico en el proceso de gestión de la misma, los cuales oscilan desde ayuntamientos y condados hasta diversas dependencias de los gobiernos federales de cada país. El segundo hecho deriva del cambio paradigmático en la seguridad nacional de Estados Unidos tras los atentados terroristas perpetrados en su territorio el 11 de septiembre de 2001: 13 años más tarde, las consecuencias de tal hecho aún repercuten en el funcionamiento de la frontera entre México y Estados Unidos.

Este trabajo tiene como objetivo analizar y evaluar las políticas de gestión de la frontera México-Estados Unidos a partir de los ataques terroristas de 2001 (9/11). A fin de lograr lo anterior, en la primera sección se realiza un análisis de las políticas que rigen el funcionamiento actual de la frontera, mismas que derivan del cambio de políticas en Estados Unidos tras el 9/11. En esta misma sección se analizan los programas que se han implementado para facilitar el tránsito del comercio y los flujos poblacionales legítimos a través de la frontera, tales como la Asociación Aduanera y Comercial contra el Terrorismo (por sus siglas en inglés,

C-TPAT), el programa de Comercio Libre y Seguro (por sus siglas en inglés, FAST), la Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (por sus siglas en inglés, SENTRI) y el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC).

En la segunda sección se evalúan los programas anteriores en el marco de una discusión de las políticas públicas que afectan la evolución de la frontera, especialmente los efectos de la Alianza para la Frontera, la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), la Iniciativa Mérida y la Declaración relativa a la gestión fronteriza del siglo XXI.

También se examina la evolución de los flujos fronterizos, así como los principales impedimentos para un mejor desempeño de los mismos.

La tercera sección se concentra en las iniciativas en relación con la frontera que han tenido lugar a partir del cambio de gobierno en México, en 2013, y culmina con una sección de conclusiones.

LA FRONTERA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS A LA SOMBRA DEL 9/11

Existe un gran debate en E. U. acerca del significado cabal de los ataques terroristas del 9/11. En este trabajo no queremos entrar en tal polémica, pero sí creemos importante enfatizar que una consecuencia importante de los acontecimientos del 9/11 —sobre la que parece no haber discusión—, es que a partir de esta fecha se impuso en Estados Unidos la convicción de que la misma apertura que ha promovido la globalización e integración económica ha demostrado también ser una gran fuente de vulnerabilidad y, por lo tanto, era importante establecer un nuevo Departamento de Seguridad Interna con amplias atribuciones para implantar una gama de nuevas políticas para que sus fronteras y su territorio sean más seguros.

Lo importante a destacar de las nuevas políticas implantadas desde el 9/11, en relación con la seguridad de las fronteras, es que a partir del ataque, el servicio de aduanas estadounidense ha triplicado el número de agentes. El Servicio de Naturalización e Inmigración implantó el U.S. Visit Program, mediante el cual se requiere a todo visitante, incluyendo a los mexicanos, que registren sus nombres cada vez que entren o salgan del país, además de otros programas que tienen como finalidad impedir un potencial ataque terrorista.

Con lo anterior, el desarrollo de la integración económica entre México y Estados Unidos se transformó en un tema de seguridad: si México deseaba mantener e incrementar los lazos económicos con E. U., habría que atenderse primero el tema de seguridad, acorde con las prioridades estadounidenses. Con todo, es

un hecho que pese a su preocupación por garantizar la seguridad del pueblo estadounidense, las presiones que ejercieron los gerentes de los grandes almacenes ubicados en las fronteras de E. U. —cuyas ventas son muy dependientes de las demandas de los residentes en las mismas— y los ejecutivos de las empresas con inversiones en Canadá y México, llevaron al gobierno estadounidense a buscar fórmulas para agilizar los flujos fronterizos teniendo en cuenta la magnitud de la relación económica y comercial entre México y Estados Unidos, y Estados Unidos y Canadá.

Así, de manera emblemática, previo a su visita a México en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en 2002, el presidente George W. Bush, luego de destacar la importancia que México y la frontera de E. U. con México tienen para el futuro de Estados Unidos, delineó el paradigma que aún hoy, 12 años más tarde, continúa rigiendo la gestión de la frontera entre México y Estados Unidos. De acuerdo con ese planteamiento, la frontera debe permitir que el libre flujo del comercio y de personas en respeto a la legalidad se realice de manera expedita, al tiempo que se hace uso de toda la tecnología y recursos disponibles para evitar los flujos de mercancías ilegales, así como de posibles terroristas y criminales.

Al día de hoy, la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (por sus siglas en inglés, CBP) reconoce que existen tres principios fundamentales que rigen el control de las fronteras de ese país, mismos que se encuentran en congruencia con el planteamiento fronterizo enunciado por el presidente George W. Bush, a saber: facilitar el comercio, aplicar las leyes de comercio nacionales e internacionales y garantizar la seguridad en las importaciones que arriban a Estados Unidos. El balance en la aplicación de estos principios fundamentales tiene repercusiones en los ámbitos de seguridad nacional, seguridad pública y “virtualmente todos los sectores de la economía de Estados Unidos”. Asimismo, es un hecho que la aplicación de tales principios también tiene repercusiones, en los mismos ámbitos, del otro lado de la frontera con México.

Los principios que ya enunciamos se han hecho vigentes, de una u otra forma, en los principales acuerdos signados en el siglo XXI entre México y Estados Unidos en relación con la frontera, como lo han sido la Alianza para la Frontera (AF), la ASPAN, la Iniciativa Mérida y la Declaración Relativa a la Frontera del Siglo XXI.

Así, en el caso de la AF, que fue anunciada durante la Conferencia de Financiamiento al Desarrollo de la ONU, celebrada en Monterrey el 21 de marzo de 2001, se establecieron tres grandes objetivos: resguardar la infraestructura fronteriza, favorecer y proteger los flujos de personas legales y facilitar y asegurar el flujo de bienes legítimos y, a fin de lograrlos, se establecieron diversos programas.

En relación con el primer objetivo, ambos países acordaron la homologación de sus sistemas de planificación fronteriza, el perfeccionamiento de la comunicación binacional entre las dependencias de control fronterizo, la renovación y construcción de infraestructura para hacer frente a los cuellos de botella y la evaluación constante sobre la seguridad de la infraestructura de ambos países.

En lo que respecta al flujo de personas legales, Estados Unidos propuso ampliar la línea SENTRI, para lo cual se amplió el plazo de vigencia en el registro de dicho sistema de uno a dos años y se propuso disminuir los tiempos de emisión de las tarjetas SENTRI a un máximo de dos meses tras su petición. Además, entre otros, se estableció un mecanismo conjunto de intercambio anticipado de pasajeros en vuelos binacionales, se diseñaron mecanismos para facilitar el movimiento de viajeros asociados con el TLCAN (visas especiales) y se creó un sistema de intercambio de información e inteligencia.

En cuanto al flujo de bienes, el acuerdo estableció tres grupos de trabajo binacionales conformados por miembros de la Administración General de Aduanas de México y la CBO: el de fronteras, el de aplicación de la ley y el de tecnología y procedimientos aduaneros. Asimismo, se propuso la creación de asociaciones público-privadas para aumentar la seguridad en la frontera y acelerar los procedimientos de despacho de bienes.

Una primera asociación de este tipo, que surgió un mes después del anuncio de la AF, fue la C-TPAT. Ésta constituye una iniciativa público-privada con la finalidad de mantener la seguridad de la frontera de Estados Unidos facilitando los flujos comerciales. El programa, de carácter voluntario, brinda a las empresas el incentivo de agilizar el tránsito de sus mercancías a través de la frontera de Estados Unidos, a condición de seguir ciertos lineamientos en relación con la seguridad en sus cadenas de producción y suministro. De esa forma, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por la CBP, las empresas obtienen el beneficio de que sus cargamentos sean considerados de bajo riesgo, lo que evita que sean inspeccionados en los cruces fronterizos. También, las empresas inscritas en el programa tienen la facultad de utilizar los carriles especiales del programa FAST, al que nos referiremos un poco más adelante, lo que agiliza su flujo a través de los puertos de entrada (Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos [DHS], 2013a).

En adición a la C-TPAT, en diciembre de 2003 apareció el programa FAST. Dicho programa, que incluye a Estados Unidos, Canadá y México, también tiene por objeto agilizar los flujos comerciales a través de los cruces fronterizos. Así, aquellas empresas que cumplen con los requisitos de C-TPAT son elegibles para recibir la tarjeta FAST, la cual permite el uso de carriles especiales en los cruces fronterizos en los que existe esa posibilidad. Los vehículos que transitan por dichos carriles

evitan revisiones en el cruce fronterizo, lo que disminuye los tiempos de espera y con ello los costos relacionados. Al trasladar las revisiones de mercancías de la frontera a otras etapas de la cadena de producción y suministro, el programa FAST ha agilizado los procesamientos en nueve cruces de la frontera México-Estados Unidos y en 18 en la frontera Estados Unidos-Canadá.

Cabe destacar que las propuestas incluidas en la Alianza para la Frontera entre México y Estados Unidos secundaban los esfuerzos realizados por ese último país para lograr una Frontera Inteligente (*Smart Border*) con Canadá, su vecino del norte. El acuerdo firmado en 2001 entre Canadá y Estados Unidos para alcanzar ese objetivo, titulado Frontera Inteligente, fue conformado por cuatro ejes principales y treinta puntos de acción, cuyas principales premisas seguían la misma línea general que aquellas en el acuerdo de Estados Unidos con México, si bien con diferencias importantes. Para Estados Unidos, su frontera norte parecía mucho más segura que la sur, por lo que se propusieron algunas medidas que permitían mayor desregulación en la frontera con Canadá.

Al igual que con México, se encuentran en el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá proyectos para formar un mecanismo conjunto de intercambio anticipado de pasajeros en vuelos binacionales, mejorar y proteger la infraestructura en la frontera e intercambiar información de inteligencia, así como la puesta en marcha del programa FAST. Pero también se han implementado medidas como el programa NEXUS —un programa de preaprobación para viajeros frecuentes que incluso sustituye el uso de un pasaporte—, la creación de unidades conjuntas de Canadá y Estados Unidos para el análisis de pasajeros en aeropuertos, la homologación de las bases de datos sobre viajeros de ambos países y la instalación de agentes de inmigración estadounidenses en Canadá y de agentes canadienses en Estados Unidos.

Lo anterior evidencia que Estados Unidos otorgó un trato diferenciado a México y Canadá. A consecuencia de ello, surgieron dos niveles distintos de integración, a la vez que el proceso se realizaba en torno a dos relaciones bilaterales, más que en términos de una relación trilateral. Debido a esa situación, México buscó una estrategia que permitiera consolidar un marco tripartito de acción. El asunto fue considerado en reuniones entre funcionarios mexicanos y estadounidenses, y finalmente se decidió buscar un arreglo entre los tres países de América del Norte.

El resultado de lo anterior fue la creación de la ASPAN en 2005. Su principal objetivo fue “aumentar la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida” de los habitantes de Canadá, Estados Unidos y México. La ASPAN reconoció que la seguridad y la prosperidad de los tres países eran mutuamente dependientes y complementarias y es por ello que tuvo dos agendas paralelas en las que se incluyeron,

por un lado, los asuntos de seguridad en América del Norte y, por otro lado, la agenda de prosperidad.

Se ha sostenido que originalmente el acuerdo estaba diseñado solamente para dinamizar la cooperación en cuanto a seguridad; no obstante, el gobierno de México pidió la inclusión de la faceta de prosperidad temiendo que un acuerdo restringido a la esfera de la seguridad recibiera una seria oposición en el país.

Una de las aportaciones más destacadas de la ASPAN a los mecanismos de cooperación en América del Norte fue la creación del Consejo de Competitividad de América del Norte, anunciado en la Declaración Conjunta de Líderes de América del Norte realizada en Cancún, en marzo de 2006. El Consejo está conformado por tres secretariados, integrados por el Consejo Canadiense de Jefes de Empresas, el Instituto Mexicano para la Competitividad, el Consejo de las Américas y la Cámara de Comercio de Estados Unidos. La principal función del Consejo es aportar ideas y realizar propuestas, desde una perspectiva del sector privado, sobre posibles medidas a realizar con el fin de profundizar la integración en América del Norte. Sus labores alcanzaron tal relevancia que el Consejo continuó en función, incluso tras la eliminación de la ASPAN.

Las propuestas del Consejo se han centrado en la administración de emergencias y restauración del comercio tras incidentes de riesgo, la expansión y mejora de la infraestructura fronteriza y el movimiento de bienes y personas a través de las fronteras. Algunas de las propuestas del Consejo, como simplificar las reglas de origen y el proceso de certificaciones del TLCAN, la creación de un Marco de Cooperación Regulatoria y un Consejo de Cooperación Regulatoria de Alto Nivel, la Estrategia de Acción para la Protección de Derechos a la Propiedad Intelectual y el Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos en el lugar de trabajo, serían adoptadas e implementadas a partir de 2007.

En 2007, la ASPAN sería acompañada por una nueva iniciativa binacional, la denominada Iniciativa Mérida (IM), la cual normalmente se ha considerado como un instrumento de política dirigido primordialmente a resolver los problemas de seguridad generados por la guerra contra el crimen organizado que decidió emprender el gobierno del presidente Calderón luego de su ascenso al poder en diciembre de 2006. Sin embargo, es importante reconocer que el tercer pilar de la IM —desarrollo de una frontera segura del siglo XXI— concierne directamente a la integración regional entre México y Estados Unidos.

Ese objetivo retoma el paradigma según el cual es necesario aumentar la seguridad sin que ello vaya en detrimento del libre flujo de bienes y personas. Como parte de ese propósito, el gobierno de Estados Unidos cooperó con el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación de México, para la creación

del programa Viajero Confiable. Ese programa —paralelo al de Global Entry en Estados Unidos— ha sido constituido con la finalidad de hacer expedito el flujo de individuos preautorizados para viajar. El programa Viajero Confiable, que utiliza quioscos automatizados, se encuentra en proceso de implementación en tres aeropuertos internacionales de México: México D.F., Cancún y San José del Cabo, en Baja California Sur, con un presupuesto de tres millones de dólares.

La Iniciativa Mérida también proveyó fondos para la compra de equipos de inspección de mercancías a utilizarse en la frontera entre México y Estados Unidos. Tal es el caso de los sistemas de inspección de vehículos y carga, los sistemas de inspección de ferrocarriles, el equipo de inspección no invasivo y los sistemas satelitales para la transición satelital de México. Dichos programas, en adición al entrenamiento de canes para la inspección de mercancía a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, son esenciales para permitir el flujo de bienes legales y bloquear aquel de mercancía ilegal. La mayor eficiencia al realizar ese discernimiento permite que los flujos comerciales en la frontera —en especial en los cruces fronterizos— tengan mayor dinamismo.

La cooperación en la frontera México-Estados Unidos no se limitó a la IM. En mayo de 2010, durante una visita de Estado del presidente Calderón a Washington, los gobiernos de México y Estados Unidos concluyeron la Declaración Relativa a la Gestión Fronteriza del Siglo XXI. En ella se reconocía el interés mutuo por “la creación de una frontera que promueva su competitividad económica y fortalecer [sic] su seguridad por medio del movimiento seguro, eficiente, rápido y lícito de bienes y personas”. Ambos países se comprometían a agilizar el comercio lícito, facilitar los viajes legítimos de personas y compartir información que permitiera mejorar los flujos de bienes y personas.

Los objetivos ya mencionados se hicieron operativos a través de la creación del nuevo programa denominado Global Entry y la ampliación de programas de pre-certificación como C-TPAT, FAST, SENTRI; la mejora de los mecanismos bilaterales para compartir información relacionada con la seguridad de la aviación y la seguridad fronteriza; la recopilación estandarizada de información de comercio exterior mediante una declaración aduanera única; el perfeccionamiento de la coordinación binacional en materia de operación de puertos de entrada, así como la asignación de personal suficiente para su operación, y el establecimiento de prioridades comunes para las inversiones públicas en los puertos de entrada a lo largo de la frontera.

Para coordinar el cumplimiento de estos objetivos, se creó un Comité Ejecutivo Bilateral (CEB) para la Frontera del Siglo XXI, conformado por ocho dependencias del gobierno de Estados Unidos y diez de México.

En su primer plan de acción, acordado en diciembre de 2010, el CEB se comprometió a lograr avances en seis áreas estratégicas: coordinación binacional en infraestructura, gestión binacional de riesgos, mecanismos binacionales de interacción pública, reanudación comercial, prerrevisión, preescaneo y preinspección binacional y mejoras al comercio y los vínculos transfronterizos (Oficina de la Casa Blanca, 2013a). Quizá como uno de los principales logros de la Declaración Relativa a la Frontera del Siglo XXI destaca la creación del programa NEEC, propuesto en el segundo Plan de Acción del CEB, que se inauguró en 2012. El objetivo del NEEC —cuya evolución se tratará al detalle más adelante— es establecer estándares mínimos de seguridad en las cadenas de suministro, en congruencia con las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y en armonía con su equivalente estadounidense, el C-TPAT.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LA FRONTERA DESDE EL 9/11

Frente al gran reto de administrar los flujos económicos y de personas a través de la frontera entre México y Estados Unidos, en un contexto de incertidumbre tras el suceso de 2001, la administración del presidente George W. Bush implementó medidas que renovaron los mecanismos de gestión fronteriza. Esta acción ha supuesto cambios paulatinos a lo largo de la última década, cuyos efectos han sido diversos, variando de programa a programa, pero que en general han estimulado una mayor eficiencia en la frontera.

Las medidas más emblemáticas han sido parte de la creación de los programas de Viajero Confiable, tales como la C-TPAT, el FAST, la SENTRI, el NEEC y Global Entry. Estos programas han tenido un gran éxito tanto para el sector empresarial como para la población que cruza la frontera a menudo. Así, en el año fiscal 2012, la CBP inscribió a más de 414 mil nuevos viajeros en alguno de sus programas de viajero confiable, lo que supuso que la membresía total para los mismos superara la cifra acumulada de 1.5 millones desde su entrada en vigor en 2002 (DHS, 2013b).

En el caso particular de la tarjeta SENTRI, ha habido un incremento importante en el número de personas inscritas, pasando de 165 166 en 2008, a 282 536 en abril de 2012, y a 338 967 para mayo de 2013. De aquellos inscritos en 2013, 239 eran canadienses, 99 542 mexicanos, 174 estadounidenses y 2 235 de alguna otra nacionalidad. Los cruces fronterizos realizados a través de carriles SENTRI representaron nueve por ciento del total de cruces en 2008, 18 por ciento hasta abril de 2012 y 15 por ciento hasta mayo de 2013 (DHS, 2013c).

En el caso de la C-TPAT, el número de empresas inscritas se ha incrementado constantemente desde su creación en 2002. Para 2012, el número de empresas inscritas en el programa ascendió a 10 291, incluyendo a más de mil empresas manufactureras y más de 900 empresas transportistas de origen mexicano; para mayo de 2013, el número de empresas inscritas en la C-TPAT incrementó a 10 512. Esto supone que en 2013, tomando como referencia el valor comercial de la mercancía transportada, las empresas inscritas en la C-TPAT trasladaron 50 por ciento de todos los bienes importados por Estados Unidos.

Pese al éxito de la C-TPAT, su desarrollo no se ha dado sin dificultades y aún hay lugar para mejoras. Así, en un estudio de opinión realizado en 2008 entre empresas inscritas en el programa, tan sólo 32.6 por ciento de los encuestados aseguraron que los beneficios obtenidos por ser parte de la C-TPAT superaron los costos. Para 2010, esa cifra sufrió una importante mejora, de manera que 42.1 por ciento de los encuestados aseguraron que los beneficios obtenidos superaron los costos. Mientras tanto, 25 por ciento de las empresas participantes en el estudio reportaron que los costos y beneficios de estar en el programa eran prácticamente iguales, por lo que se sentían poco favorecidos. Por último, destaca que el total de compañías que consideraron que los costos de pertenecer a la C-TPAT superan los beneficios obtenidos disminuyó entre 2007 y 2010, pasando de 16.8 por ciento a 14.9 por ciento.

Un aspecto importante de la C-TPAT es que sus principios se encuentran en armonía con el desarrollo internacional en materia del funcionamiento de aduanas, específicamente en relación con el Marco de Normas para la Facilitación del Comercio Mundial (por sus siglas en inglés, SAFE), adoptado por la Organización Mundial de Aduanas en 2005. Este hecho ha permitido que la CBP desarrolle acuerdos de reconocimiento mutuo con diversos países, entre los que se encuentran Nueva Zelanda, Canadá, Jordania, Japón, Corea del Sur, los miembros de la Unión Europea y Taiwán. La CBP consolida acuerdos de reconocimiento mutuo cuando los programas equivalentes a la C-TPAT implementados en otros países han establecido requisitos de seguridad similares a los implementados en Estados Unidos. El beneficio radica en que, una vez firmado el acuerdo, la certificación en un país dado supone el reconocimiento inmediato de la misma en aquellos países con los que se tiene el acuerdo.

Hasta la fecha, México no ha conseguido firmar un acuerdo de reconocimiento mutuo con Estados Unidos. Sin embargo, en virtud de la aparición en 2011 del programa NEEC en México, ambos países acordaron que aquellas empresas manufactureras cuyas operaciones se fincan en México y que forman su base parte de la C-TPAT, obtengan automáticamente la membresía del NEEC. El objeto de esta medida es comenzar con la sincronización de los procedimientos y

estándares de operación, con la finalidad de que ambos programas sean verdaderamente equivalentes (DHS, 2013d). De esta forma, se espera facilitar el proceso para llegar a un acuerdo de reconocimiento mutuo en el mediano plazo (DHS, 2013e).

En México, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) ha sido el responsable de implementar, administrar y promocionar el NEEC. De acuerdo con información de esa dependencia, al 30 de junio de 2012 se habían recibido 124 solicitudes de empresas para entrar al programa, de las cuales 15 ya habían sido autorizadas, ocho se encontraban en la fase final de aprobación y 101 permanecían en trámite. Para diciembre de 2012, el total de empresas certificadas en el NEEC ascendió a 72, mientras que 170 se encontraban en el proceso de admisión. Con el propósito de aumentar el número de aplicaciones, el SAT ha organizado más de 30 conferencias informativas, en las que se calcula un total de 2 300 asistentes interesados.

¿Qué podemos decir del programa FAST? Poco después del inicio de su implementación, en noviembre de 2003, la CBP había recibido 1 153 aplicaciones de conductores mexicanos, para la obtención de la tarjeta FAST, de las cuales emitió 974. Para 2008, el número total de aceptados en el programa —tanto de México como de Canadá— había aumentado significativamente, alcanzando un total de 92 604; no obstante, desde ese año y hasta 2012 el número de inscritos en el programa disminuyó, cayendo hasta un total de 77 999. Se ha dicho que, pese a la dificultad para determinar las razones del fenómeno, pareciera que los participantes en el programa consideran que los costos de inscripción superan los beneficios obtenidos, en una replicación del fenómeno —si bien no de las consecuencias— mostrado por las encuestas ya mencionadas respecto a la C-TPAT.

Aunque el FAST se encuentra en vigor en los tres países de América del Norte, México y Canadá no cuentan con un acuerdo bilateral al respecto. Lo que es más, los conductores miembros del FAST en la frontera entre Canadá y Estados Unidos tienen la posibilidad de utilizar los carriles exprés tanto en esa frontera como en aquella entre México y Estados Unidos. Sin embargo, los conductores aprobados en el programa FAST entre México y Estados Unidos no tienen la posibilidad automática de utilizar los carriles exprés en los puertos de entrada de la frontera entre Estados Unidos y Canadá. Éste es un ejemplo de cómo el proceso de integración de América del Norte se ha estructurado en dos vías bilaterales y no en un proceso trilateral homogéneo.

El más reciente de los programas de Viajero Confiable implementado por Estados Unidos es el denominado Global Entry, que entró en vigor el 6 de junio de 2008. El programa, controlado por la CBP, tiene la finalidad, al igual que los antes mencionados, de expedir el flujo de viajeros preaprobados y considerados de bajo

riesgo. Global Entry está específicamente dirigido a los ciudadanos o residentes de Estados Unidos, así como a los ciudadanos de los Países Bajos, Corea del Sur, México y Canadá. Hasta abril de 2012, más de 23 mil ciudadanos mexicanos habían aplicado al programa Global Entry, de los cuales 18 mil ya habían sido aprobados. El programa tiene su principal aplicación en los aeropuertos de Estados Unidos, con el propósito de agilizar el proceso de entrada de viajeros internacionales. Esto se logra evitando que los viajeros con una tarjeta Global Entry sean interrogados por un oficial de aduanas de la CBP, permitiendo, en cambio, que el proceso de ingreso a Estados Unidos sea procesado por un quiosco automatizado con identificadores biométricos. Es importante destacar que el programa también otorga a los beneficiarios la posibilidad de utilizar los carriles FAST en la frontera entre México y Estados Unidos, así como los carriles NEXUS en los puertos de entrada fronterizos entre Canadá y Estados Unidos.

Los quioscos para procesar las entradas de Global Entry han sido instalados en 36 aeropuertos de Estados Unidos, siete de Canadá y, a partir de 2013, comenzó su implementación en tres aeropuertos de México (México, D.F., Cancún y San José del Cabo). La CBP ha estimado que, desde la entrada en vigor del programa, más de un millón de viajeros han obtenido la tarjeta Global Entry. Durante la “más reciente temporada alta de viajes a finales de 2013”, la CBP reportó más de 820 mil registros de viajeros ingresando a Estados Unidos mediante una tarjeta Global Entry, lo que implicó un aumento de 75 por ciento con respecto al mismo periodo del año previo. De manera similar, en 2012 la CBP procesó 500 mil pasajeros más que el año previo mediante el uso de Global Entry, registrando un total de 689 mil operaciones en los quioscos de tal programa.

Pese a lo anterior, uno de los principales problemas con Global Entry se relaciona con la infraestructura para procesar solicitudes. Como parte del proceso de aplicación, la CBP requiere una entrevista personal con el interesado. El problema deriva de que actualmente sólo existen 33 sitios en los que es posible realizar una entrevista, lo que desincentiva la aplicación de un mayor número de solicitantes. Así, por ejemplo, se ha hecho notar que para un individuo radicado en Nueva Orleans con interés en aplicar a Global Entry, el punto de entrevista más cercano se encuentra en Houston, implicando un viaje de 550 kilómetros.

La importancia de programas como Global Entry no debe ser subestimada, dada la necesidad de expeditar los flujos de viajeros en los aeropuertos de Estados Unidos. Se estima que antes del 9/11, los puntos de control de seguridad en los aeropuertos de Estados Unidos procesaban la entrada de 350 pasajeros por minuto, mientras que hoy ese estimado es de apenas 150. La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) ha calculado que la implementación de carriles especiales para viajeros confiables puede incrementar la velocidad de

procesamiento en los puntos de control de seguridad de los aeropuertos entre 30 y 35 por ciento.

¿QUÉ AVANCES SE HAN TENIDO DENTRO DEL ESQUEMA DE TRABAJO DE LA DECLARACIÓN RELATIVA A LA FRONTERA DEL SIGLO XXI?

Dentro del esquema de trabajo de la Declaración Relativa a la Frontera del Siglo XXI (DRF), la coordinación binacional de infraestructura y la mejora al comercio, así como los vínculos fronterizos, son los rubros en que se produjeron mayores avances. Esto se debe en buena medida a la centralidad que el desarrollo de infraestructura tuvo durante el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa. En el periodo comprendido entre enero de 2007 y diciembre de 2012, la inversión en infraestructura carretera en México ascendió a 264 022.3 millones de pesos mexicanos, de la cual 89.5 por ciento fue realizada con recursos públicos y 10.5 por ciento a través de inversionistas privados.

El Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012 incluyó el desarrollo y actualización de la infraestructura en la frontera de México con Estados Unidos. Así, México construyó e inauguró tres nuevos puentes fronterizos: el Puente Internacional Anzaldúas, entre Tamaulipas y Texas; el cruce internacional San Luis Río Colorado II, entre Sonora y Arizona, y el Puente Internacional Río Bravo-Donna, entre Tamaulipas y Texas. Asimismo, se inició la construcción del Puente Internacional Ferroviario Matamoros-Brownsville, el primer puente ferroviario entre México y Estados Unidos construido en cien años. Además, en febrero de 2012 se construyó un nuevo acceso fronterizo hacia México en la frontera Baja California-California, conocido como El Chaparral, cuya inversión fue de 400 millones de pesos. A ello debe añadirse la ampliación del puerto fronterizo Nogales III-Mariposa, conocido como el principal punto de exportación de productos frescos hacia Estados Unidos, así como la de los puertos Mesa de Otay I, Nuevo Laredo III y Nuevo Progreso. Por último, cabe hacer mención que se concluyeron con éxito las negociaciones para la construcción del Puente Internacional Guadalupe-Tornillo, en la zona de Ciudad Juárez y El Paso, cuyas obras aún continúan.

En el periodo 2008-2012, el gobierno de Estados Unidos también puso en marcha y completó diversas mejoras en los puertos de entrada en la frontera con México. Las instalaciones del puerto de entrada estadounidense Del Río, en Texas, fueron completamente remodeladas y expandidas. En el estado de Arizona se construyó el puerto de entrada San Luis II, con la finalidad de desahogar el

tránsito del puerto San Luis I, lo que implicó una inversión de 49.6 millones de dólares. En Laredo, Texas, se realizaron mejoras al puerto de entrada Laredo III, en el que se construyeron siete carriles de inspección primaria para vehículos, cuyo costo fue de 10.4 millones de dólares. En el puerto de entrada de Ysleta, en El Paso, Texas, se adicionaron dos carriles de inspección primaria para vehículos comerciales. También se realizaron modificaciones para permitir que el punto de entrada de Ysleta tenga conexión directa con las instalaciones de inspección de carga del Departamento de Fronteras de Texas. Las modificaciones realizadas en Ysleta supusieron un costo de 23.8 millones de dólares. Por último, en el puerto de entrada estadounidense de Otay Mesa, el gobierno de Estados Unidos invirtió 3.1 millones de dólares para mejorar el diseño de los carriles de tránsito para vehículos comerciales.

Asimismo, el gobierno de Estados Unidos inició, aunque aún no han sido completados en su totalidad, proyectos de renovación, expansión y mejora en los puertos de entrada de Tornillo-Guadalupe, en Texas; Nogales Oeste y Mariposa, en Arizona, y Santa Teresa, en Nuevo México. La inversión total a realizarse en estos puertos de entrada se ha valuado en 330.4 millones de dólares. Este gasto permitirá la expansión de instalaciones y la adición de carriles, tanto para vehículos comerciales como particulares. Se esperaba que estos proyectos fueran concluidos a mediados de 2014.

La evolución en la construcción de infraestructura fronteriza es un tema crucial que no puede soslayarse, ya que la dilación en la expansión de la misma es uno de los principales impedimentos para su mejor funcionamiento. La tasa de inversión en infraestructura no se ha mantenido al mismo paso que la tasa de crecimiento del flujo comercial y de personas. Se calcula que, actualmente, se requieren seis mil millones de dólares en inversión para modernizar y poner al día la infraestructura de la frontera entre México y Estados Unidos.

A manera de ejemplo de los efectos de las carencias en infraestructura fronteriza, se ha descubierto que el transporte de carga que cruza desde Tijuana hacia Estados Unidos requiere de hasta 280 minutos para completar el traslado a través de la frontera, mientras que en Nogales, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo el aproximado es entre 150 y 180 minutos. El costo total estimado de las pérdidas por el congestionamiento en los cruces de cuatro ciudades fronterizas de México —Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo— se ha estimado en 7540560 miles de dólares en producción y en 296 400 empleos.

Otra evaluación, realizada en los cinco puertos de entrada más ocupados, ha tasado las pérdidas económicas debido al congestionamiento de la frontera en 116 millones de dólares por cada minuto de retraso. La acumulación de las pérdidas por la menor producción derivada del congestionamiento fronterizo entre 2008

y 2018 se calcula en alrededor de 86 mil millones de dólares. De continuar la situación actual en cuanto a retrasos en la ampliación de infraestructura en la frontera y los congestionamientos en que deriva, el impacto económico anual se duplicará entre 2008 y 2017. Se considera que los sectores más afectados por el escenario actual son el de maquinaria y equipo pesado, minería, agricultura, productos alimentarios y el manufacturero.

De acuerdo con un reporte de Bloomberg de 2011, los frecuentes retrasos en el comercio entre México y Estados Unidos realizado a través de camiones de carga, costaron a la economía estadounidense 7.8 mil millones de dólares. Se estima que el valor del comercio entre México y Estados Unidos realizado a través de camiones de carga en 2020 será de 436 mil millones de dólares, un aumento de 44 por ciento al compararse con el valor registrado en 2012. En ese nivel de intercambio comercial a través de la frontera, el costo anual para la economía estadounidense provocado por los retrasos en los puertos de entrada fronterizos ascendería a 14.7 mil millones de dólares.

Aunque se trata de una cuestión central, las carencias en infraestructura no son el único obstáculo para el mejor funcionamiento de la frontera entre México y Estados Unidos. Otro de los grandes problemas diagnosticados concierne al número de oficiales encargados de gestionar los cruces fronterizos en los puertos de entrada. Mientras que el número del personal empleado entre los puertos de entrada en la frontera casi se ha duplicado entre 2004 y 2012, aumentando de 10 819 a 21 394 oficiales, el personal en los puertos de entrada apenas ha aumentado 20 por ciento, pasando de 18 110 a 21 790. Esto es así pese a que el volumen comercial que cruza la frontera y el número de cruces fronterizos han aumentado en el periodo mencionado. De acuerdo con la CBP, se requieren los servicios de 3 811 oficiales adicionales en los puertos de entrada estadounidenses de la frontera para el año fiscal de 2014. No obstante, la misma dependencia afirma que desde 2009 no ha recibido suficiente presupuesto para ampliar su personal en los puertos de entrada.

A la falta de personal en los cruces fronterizos hay que sumar las carencias en algunas de sus prácticas de gestión, específicamente en lo que se refiere a los cálculos de tiempos de espera, los cuales resultan indispensables para, entre otras, aquellas compañías involucradas en operaciones *just in time*. El personal en los puertos fronterizos utiliza dos métodos para calcular los tiempos de espera en los cruces: inspección de la línea de visión y encuestas a los conductores. El primer mecanismo se utiliza cuando el final de la línea de espera de automóviles en los cruces fronterizos se encuentra dentro del campo de visión de los inspectores, o bien de las cámaras con las que éstos cuentan. Los oficiales de la CBP estiman el tiempo de espera “basados en el volumen del tráfico, el número de carriles en operación y

la longitud de la línea de espera”. El segundo mecanismo se utiliza en aquellos casos en que el final de la línea de espera se encuentra más allá del campo visual de los operadores del puerto de entrada y de las cámaras a su disposición. En estos casos se pregunta a los conductores que arriban a las garitas sobre el tiempo que han esperado en la línea y a partir de esos datos se genera un estimado.

Las carencias en el sistema de estimación de tiempo de cruce en los puertos de entrada estadounidenses de la frontera entre México y Estados Unidos resultan evidentes. Pese a ello, la CBP ha declarado oficialmente que no cuenta con planes para promover la automatización del cálculo de estimación de tiempo en los cruces fronterizos que opera. Esto ocurre aunque el tema se ha señalado como una de las prioridades del sector empresarial. Si se centrara con información exacta y confiable sobre los tiempos de espera en los puertos de entrada a lo largo de la frontera, se daría mayor previsibilidad a las operaciones del sector privado. Ese hecho, a su vez, facilitaría que las empresas diseñaran operaciones seleccionando el punto de cruce fronterizo más adecuado, de acuerdo con la congestión en un momento dado. Además, la medida tiene el potencial de disminuir el congestionamiento en algunos puertos de entrada.

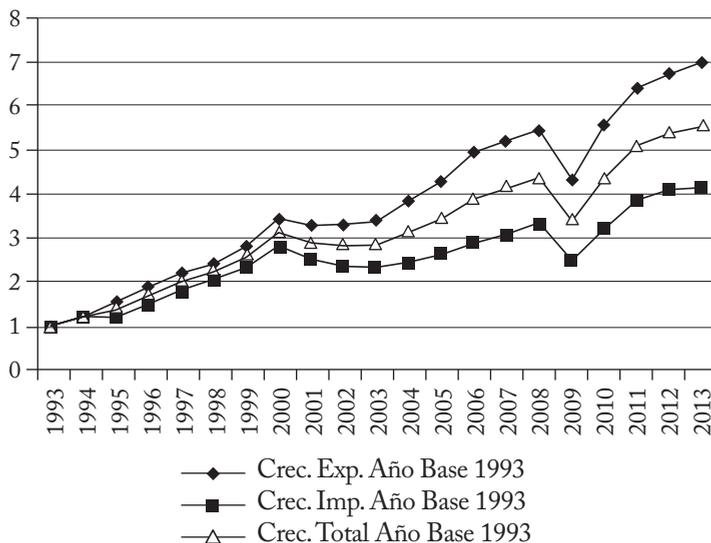
Un problema más, vinculado con la eficiencia de la frontera, se relaciona con la ejecución de revisiones secundarias de vehículos comerciales. Entre 2005 y 2011, del total de 74 534 456 contenedores de carga montados en camión inspeccionados en las fronteras de Estados Unidos, sólo 30 por ciento fue sometido a una revisión secundaria; no obstante, estas últimas han resultado problemáticas y constantemente retrasan las operaciones de los puertos de entrada.

Los retrasos por revisiones secundarias son consecuencia de dos motivos principales. El primero es la falta de espacio en las instalaciones de los puertos de entrada para realizar dichas revisiones, lo que dificulta la labor de los inspectores y retrasa el flujo de vehículos. El segundo se relaciona con el personal desplegado en los puertos de entrada. Al día, nueve agencias del gobierno de Estados Unidos tienen autoridad para realizar revisiones a contenedores de carga en la frontera entre México y Estados Unidos; sin embargo, no todas las agencias tienen personal permanente en los puertos de entrada. Por ende, los cargamentos son retenidos y retrasados hasta que el responsable de la agencia concernida acude a inspeccionar y liberar el cargamento. Esta práctica genera embotellamientos ostensibles, aumenta el riesgo de manipulación de la carga e, incluso, de robos.

Pese a todo, los flujos a través de la frontera entre México y Estados Unidos han continuado en aumento, en sintonía con el crecimiento de los intercambios comerciales entre ambos países. Desde 1993 hasta 2012, las exportaciones de México a Estados Unidos pasaron de un valor de 42 851 millones a otro de 287 824 millones de dólares. En ese mismo periodo, las importaciones que México realizó

de productos provenientes de Estados Unidos aumentaron de 45 295 millones a 185 110 millones de dólares. Esto implica que en el periodo de análisis, el comercio total entre México y Estados Unidos creció de 88 147 millones a 472 941 millones de dólares (ver la gráfica 1).

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS



FUENTE: elaboración propia con datos de la InfoSecretaría de Economía (2013).

NUEVAS INICIATIVAS DE GESTIÓN DE LA FRONTERA A PARTIR DE 2013

La administración del presidente de México, Enrique Peña Nieto, ha realizado un esfuerzo por fortalecer la relación económica bilateral con Estados Unidos. Así, desde los primeros meses de su administración, el presidente ha insistido en que la relación bilateral ha de tener un carácter amplio, más allá de centrarse en el tema de seguridad. Este nuevo esquema de la relación bilateral ha sido reforzado por el presidente de Estados Unidos, Barack Obama. Con este propósito, en mayo de 2013, el presidente de Estados Unidos realizó una visita oficial a México.

En tal ocasión, el presidente Enrique Peña Nieto reiteró la importancia de incrementar los componentes de la relación bilateral, así como de enfatizar la importancia de los intercambios económicos entre ambos países. Por su parte, el

presidente Obama destacó cinco áreas en las que es deseable concentrar la relación bilateral: expansión del comercio, de la integración económica y de la inversión en infraestructura; profundización de la producción conjunta entre ambos países; seguridad energética de América del Norte, e intensificación de la cooperación educativa y de la inversión en investigación y desarrollo (Oficina de la Casa Blanca, 2013b). Finalmente, el principal resultado de la visita —además de la discusión de objetivos ya mencionados— fue el lanzamiento del Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN). El DEAN busca “detonar una mayor competitividad en la región de América del Norte, concretamente de México y Estados Unidos, para que ésta se convierta en la región más dinámica”, incrementando así la prosperidad en ambos países. Este mecanismo pretende reiterar que, en palabras del vicepresidente de Estados Unidos, “ningún aspecto de la relación bilateral es más importante que expandir las oportunidades económicas y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de ambos países”. Así, se tiene previsto que el diálogo que emane del DEAN se concentre en tres áreas: la promoción de la competitividad y conectividad; la promoción del crecimiento económico, la productividad y la innovación, y la colaboración para obtener liderazgo regional y global.

El DEAN es presidido por el vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden, y el secretario de Relaciones Exteriores de México. En éste participan también miembros del gabinete del gobierno de Estados Unidos y sus contrapartes del gobierno de México. Este conjunto de funcionarios tiene previsto reunirse una vez al año para diseñar las líneas de acción y evaluar los logros alcanzados. En la primera reunión del DEAN, realizada en septiembre de 2013, se adoptó el primer Plan de Trabajo para el año siguiente.

El Plan de Trabajo se centra en tres ejes prioritarios, mismos que, a su vez, cuentan con estrategias particulares. El primero de los ejes prioritarios es promover la competitividad y la conectividad, específicamente en el sector de transporte y telecomunicaciones. El segundo eje pretende “fomentar el crecimiento económico, la productividad, la iniciativa empresarial y la innovación”. Para ello se considera el fomento de la inversión conjunta, el desarrollo económico en la frontera y, también, implementar una estrategia de desarrollo económico en esta región, para lo cual se prevé una mayor participación del Banco de Desarrollo de América del Norte (por sus siglas en inglés, NADBank). Asimismo, se busca una mayor colaboración en el sector de la manufactura avanzada, el desarrollo de la fuerza laboral y la cooperación empresarial. Por último, el tercer eje prioritario busca una creciente colaboración para la obtención de liderazgo global y regional, para lo cual se prevé una mayor cooperación que incentive el desarrollo de Centroamérica, fortalecer el comercio de la región y trabajar en favor de la transparencia y del abatimiento de la corrupción.

Como se hace evidente, algunas de las medidas establecidas en el plan de trabajo del DEAN se relacionan directamente con el desarrollo de la frontera entre México y Estados Unidos. Quizá uno de los principales temas de relevancia, en cuanto a la frontera, sea la propuesta de una agenda de cooperación para el desarrollo de sistemas inteligentes de transporte y flete transfronterizo. De la misma forma destaca la voluntad de permitir que el NADBank respalde nuevas iniciativas fronterizas, incluso buscando complementar su inversión con fondos de capital del sector privado.

CONCLUSIONES

Es indiscutible que los atentados terroristas acaecidos en territorio estadounidense el 9/11 cambiaron el paradigma de gestión en la frontera entre México y Estados Unidos. La necesidad de mantener fronteras seguras, al tiempo que se expeditan los flujos de bienes y personas legítimos, es una tarea compleja que no se ha dado sin traspies. Es también un hecho que la región fronteriza requiere de mayor inversión en infraestructura y tecnología, así como del despliegue de un mayor número de personal operativo, el cual, además, se encuentre cada vez mejor capacitado. No obstante, a lo largo de los últimos 13 años, los gobiernos de México y Estados Unidos han emprendido esfuerzos conjuntos por agilizar los flujos a través de la frontera que comparten, sobre todo al utilizar programas de administración de riesgo, esencialmente mediante los diversos esquemas de Viajero Confiable. De la expansión y optimización de este tipo de programas dependerá, en buena medida, el mejor desarrollo de la gestión en la frontera entre México y Estados Unidos, sobre todo a la luz del evidente aumento en los flujos que tendrá lugar en los próximos años. Por ende, es indispensable que ambos países concentren esfuerzos en trasladar las revisiones y controles de seguridad desde los puertos de entrada fronterizos hacia otras etapas de la cadena de producción y suministro. Sólo así, en conjunción con mejoras en infraestructura y operación de los puertos de entrada, será posible actualizar la frontera conforme a las realidades comercial y social del siglo XXI.

BLANCA

7. TWENTY YEARS OF NAFTA: ARE MEASURES OF HUMAN DEVELOPMENT CONVERGING ON THE BORDER?

James Gerber
Joan Anderson

DEBATING DEVELOPMENT AND THE BORDER ECONOMY

The Mexico-U.S. border region is where Latin America meets North America and where one of the world's largest emerging markets meets the world's largest developed market. Observers of the border frequently note that it is perhaps the most asymmetrical border region in the world, with one of the largest income gaps and a bigger set of institutional differences than exist along any other border. Indeed, in our popular imagination the Mexico-U.S. border carries the full weight of our expectations as to what happens when the United States and Mexico meet in a common geographical space. For example, in their magisterial work, *Why Nations Fail* (2012) Daron Acemoglu and James Robinson use the “two Nogales” on the Mexican-U.S. border to illustrate a fundamental characteristic of development economics: the importance of institutions. Nogales, Sonora, is poor they argue, while Nogales, Arizona, is not. The causes of this great difference are the institutional differences between the United States and Mexico.

This emphasis on institutional explanations for prosperity and poverty gained strength among economists as they tried to understand why the Washington Consensus did not restore growth in Latin America to the extent they expected. The Lost Decade and the debt crisis of the 1980s left most of Latin America with a terrible growth record, with bouts of hyperinflation, unsustainable budget and trade deficits, and a shrinking middle class amidst a rise in poverty and inequality. The Washington Consensus was meant to fix all that. It was the “next new thing”, and even though it was not originally conceived as a recipe for economic growth, it was often viewed both negatively and positively as precisely that: a recipe. As everyone knows, the results were disappointing at best. Growth returned

but there was no Asian miracle, no Tiger or Dragon economies, except perhaps in the case of Chile, which had a completely different trajectory.

Parallel to the discussion about the Washington Consensus, development economists were debating the role of institutions, geography, and other non-economic variables in the determination of prosperity and poverty. These debates eventually spilled over into the debate about the failure of the Washington Consensus and, in the end, the institutionalist view prevailed. Problems in Latin America and other parts of the world, for example the states of the former Soviet Union, were reinterpreted as problems of weak institutions. Drawing on the work of economists such as Nobel Prize winner 1993, Douglass North (1990), and Mancur Olson (2000) economists defined institutions as “the rules of the game,” both informal (tradition, custom, etiquette) and formal (laws, constitutions, pacts, and agreements). Given the obvious connection to politics and public administration, economists began to work with political scientists in order to clarify the importance of institutions in the creation of prosperity and poverty.

Work in this field progressed significantly. Institutions were defined, methods for measuring institutional quality were developed by the Worldwide Governance Indicators project (<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>), the Doing Business project (<<http://www.doingbusiness.org>>), and others, and research into the linkages between institutional quality and economic performance flourished. The institutional approach to explaining income differences between North America and Latin America and between low, middle, and high income economies in general, has become the “next new thing”. For example, Sebastian Edwards (2010) places institutions at the center of his explanations for the disappointing performance of Mexico and other Latin American economies.

Institutions matter. The control of corruption, the rule of law, political accountability, protection of property rights, transparency in government, and the quality of regulations, play important roles in every economy and countries that do badly in these areas will have a harder time achieving prosperity. This point is almost as much a truism as some of the assumptions of the Washington Consensus which posits that countries with runaway inflation, severe current account deficits, unsustainable pegged exchange rates, and other macroeconomic instabilities are unlikely to grow steadily. The Washington Consensus was oversold and assumed more knowledge about the real world than we actually have, but it was correct in its view that macroeconomic stability and microeconomic efficiency are important to economic performance.

As with the Washington Consensus, however, the idea that institutions explain economic performance is also oversold. First, there is the problem of the anomaly of

China. While it has maintained macroeconomic stability, it scores low on nearly every institutional quality index and on the ease of doing business index. Yet it has grown faster for longer than any other nation in recorded human history. Second, social scientists are still trying to understand how institutions develop and which ones are critical in which situations. Do strong institutions create prosperity, or does prosperity create strong institutions? Is the rule of law more important than controlling corruption or less, or does it depend on the situation? Third, some institutions are exogenous. This is particularly true when we examine the U.S.-Mexico border region where exogeneity is central to the causal explanations for the changes in income and well-being that have shaped the region over the last two decades. Mexican institutions are weaker than in the U.S., but those differences cannot explain the patterns of prosperity and well-being in the border region. In order to explain the observed patterns, the border must be viewed as a bi-national institution.

This brings us back to the opening chapter of Acemoglu and Robinson's *Why Nations Fail*. Acemoglu and Robinson assert that the only difference between the two Nogales is that one has relatively weak Mexican institutions and the other has relatively strong U.S. institutions. Otherwise, they are the same cities—the same people, culture, language, history and geography—. In their view, the two Nogales are a natural experiment in which the only variable that is changed is institutional quality. The result, they argue, is dramatic. Nogales, Arizona, is relatively well off, and Nogales, Sonora, is relatively poorer. The problem with this argument, however, is that the numbers do not provide clear support. Acemoglu and Robinson do not offer a quantification of the differences, between the two Nogales, but instead they rely on assumed differences between the U.S. and Mexico in a people that share their language, history, culture, and geography, but not their institutions. In effect, they have put all of their assumptions about the differences between the United States and Mexico into the border region.

In what follows, we will show that the differences between the two Nogales are not nearly so large as the differences between the United States and Mexico. We will also argue that many of the cross-border differences that exist, as well as the change in those differences over time, can be explained by both institutional and non-institutional factors. Furthermore, in our view, the institutions in question are more complicated for border communities because they are often bi-national and exogenous to border residents. It is not simply a matter of electing good leaders or making good laws, since the institutions that matter often originate elsewhere, outside the boundaries of the border. Institutions such as security arrangements, drug laws and drug preferences, and migration policy, are beyond the control or design of communities on the border even though they have

a strong impact on their prosperity and well-being. In addition, these exogenous institutions place a disproportionate share of their costs on border residents. Citizens in Iowa or Aguascalientes are mostly unaffected by tightened border security, but within the bi-national communities of the border, longer border wait times and tighter passport controls impose heavy costs on businesses, families, and civic organizations. Acemoglu and Robinson's natural experiment comparing the two Nogales is brilliant but it actually demonstrates that more than institutions determine prosperity and poverty, and that institutions can have an additional element of bi-national complexity when we discuss border communities.

INCOME ON THE BORDER

The border has several definitions, from the ten states (four U.S. and six Mexican) that lie along the border, to the bi-national administrative definition set forward by the 1983 La Paz Environmental Agreement, to the twenty-four U.S. counties and forty Mexican municipios that touch the border (Gerber, De la Parra, Lara-Valencia, 2010). For our purposes, we will define the border at the municipio-county level since this allows for more variation in economic and social conditions than a more aggregated view, and is also more-or-less symmetric in its definition of political-administrative units. Counties and municipios both embody urban and rural areas and both include the entire geographical space of U.S. and Mexican land along the border.

If we accept the idea that institutions are the key determinant of differences in income, then Mexican institutions and U.S. institutions should create in the twin border cities, such as Nogales, Sonora, and Nogales, Arizona, differences that fully reflect the differences between the United States and Mexico.¹ In what follows we use data from the Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) in Mexico, and the Bureau of Economic Analysis (BEA) in the United States to estimate a municipio and county equivalent of GDP per person. One problem is that INEGI and the BEA do not directly measure regional GDP in the municipios and counties of the U.S. and Mexico. State level data is available, but a large part of each border state is too far from the border to tell us very much about border conditions. For example, northern California or the Texas panhandle have little to do with the Mexico-U.S. border other than the fact that they are in states that have a boundary with Mexico.

¹ Nogales, Arizona is part of Santa Cruz County.

We use a methodology explained in greater detail in our prior works to estimate per capita GDP in border municipios and counties (Anderson and Gerber, 2004a, b; 2007, 2008). For Mexico, this methodology distributes total state GDP to each municipio based on the contribution of each sector of production to state GDP and each municipio's share of each sector, estimated by its employment share. For the U.S., we use the BEAS's estimates of personal income in each county, which we scale by a factor that equals the ratio of state GDP to state personal income. All data are calculated in current pesos and dollars, and then converted to 2005 USD. For Mexico, this requires the use of the Penn World Table's purchasing power parity (PPP) conversion factor (Feenstra, Inklaar, and Timmer, 2013). Table 1 shows our estimates for 1993, 2000, and 2010.²

TABLE 1
ESTIMATED PER PERSON INCOME FOR MAIN BORDER URBAN AREAS, 2010

<i>2010 Income per person, (\$) USD 2005</i>				<i>Income differences</i>	
<i>County (Main city)</i>		<i>Municipio</i>			
San Diego	47 778	Tijuana	11 688	San Diego-Tijuana	36 090
Imperial, C.A.	29 731	Mexicali	11 250	Imperial-Mexicali	18 482
Santa Cruz (Nogales)	25 174	Nogales	14 810	Santa Cruz-Nogales	10 364
El Paso	32 559	Ciudad Juárez	12 233	El Paso-Juárez	20 326
Val Verde (Del Rio)	34 091	Ciudad Acuña	17 333	Val Verde-Acuña	16 759
Maverick (Eagle Pass)	24 289	Piedras Negras	16 391	Maverick-Piedras Negras	7 898
Webb (Laredo)	27 660	Nuevo Laredo	12 862	Webb-Nuevo Laredo	14 798
Hidalgo (McAllen)	24 701	Reynosa	14 494	Hidalgo-Reynosa	10 206
Cameron (Brownsville)	26 195	Matamoros	13 063	Cameron-Matamoros	13 132

SOURCES: Author's calculations based on INEGI (1990, 2000, 2010, 2014a); BEA (2014).

² The years 2000 and 2010 were selected because they are also census years. We also chose 1993 because it is the first year (after 1985) of state GDP estimates in Mexico. One additional obstacle is that INEGI changed its methodology for measuring GDP in 2003. For 1993 and 2000, we used the growth rates of the older series to backcast the levels of the newer series.

In 2010, the differences between the U.S. and Mexico, measured in 2005 U.S. purchasing power parity dollars, was \$29 985 (Table 2). The difference in income per capita along the border was less —\$25 131 on average—. And the differences in the “twin city” metropolitan areas of the border region was even less, with the exception of San Diego-Tijuana. In the Nogales area, the gap between Nogales, Arizona, and Nogales, Sonora, was \$10 364, meaning that the Acemoglu-Robinson assumption about institutions explains slightly more than a third of the difference ($10364/29985 = 0.346$) in their example they use to illustrate the role of institutions. What explains the rest? Let’s call it total factor productivity while acknowledging that TFP can be like a junk drawer where we put things when we don’t know where they belong (Easterly and Levine, 2001).

TABLE 2
PER CAPITA INCOME DIFFERENCES, (\$) USD 2005, PPP.

	<i>Selected Metro area differences</i>		
	<i>1993</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
San Diego-Tijuana	23 499	30 375	36 090
Imperial-Mexicali	16 874	11 822	18 482
Santa Cruz-Nogales	8 619	10 356	10 364
El Paso-Juárez	12 918	13 390	20 326
Val Verde-Acuña	6 150	7 382	16 759
Maverick-Piedras Negras	920	2 354	7 898
Webb-Nuevo Laredo	8 081	7 497	14 798
Hidalgo-Reynosa	6 887	5 888	10 206
Cameron-Matamoros	8 428	8 155	13 132
U.S.-Mexico	24 155	28 640	29 985

SOURCES: Author’s calculations based on INEGI (1990, 2000, 2010, 2014a); BEA (2014).

Table 2 shows that several border-pairs saw a significant closing of the income gap between 1993 and 2000: Imperial-Mexicali, Webb-Nuevo Laredo, Hidalgo-Reynosa, and Cameron-Matamoros.

Table 3 summarizes the income-gaps between the U.S. and Mexico, the border states, and the border counties-municipios. From 1993 to 2000, income differences between the counties and municipios along the border rose less than at the

state level and less than national differences.³ This pattern was reversed from 2000 to 2010, when county-municipio differences increased more rapidly than state or national differences, which barely rose at all. The use of population as a method to weight the aggregated sample of states and counties-municipios gives California and San Diego a relatively more important role, omission of California from the state sample and San Diego from the county-municipio sample does not substantially change the pattern: the income gap in the border region opened relatively faster from 2000 to 2010 than it did from 1993 to 2000, and much faster than at the state or national level. The data confirm what most people know: the recent decade was hard on the border municipios.

TABLE 3
BORDER INCOMES: OVERALL DIFFERENCES

	<i>Differences, U.S.-Mexico</i> (<i>\$</i>) USD		
	<i>1993</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
U.S.-Mexico	24 155	28 640	29 985
U.S. border states-MX border states	22 833	27 485	28 272
U.S. border counties-MX border municipios	17 751	20 948	25 131

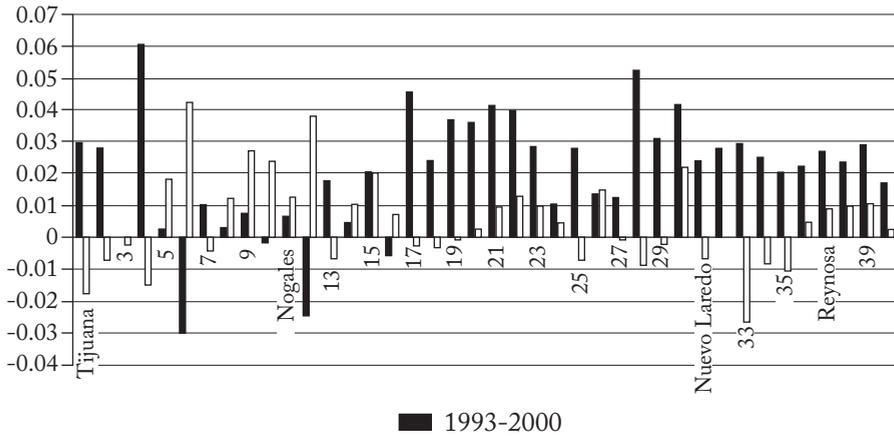
SOURCES: Author's calculations based on INEGI (1990, 2000, 2010, 2014a); BEA (2014).

The growing income gaps along the border is due to the slower growth over the 2000-2010 period in the Mexican border municipios than in the U.S. border counties. Graphic 1 and 2 show the different experiences of U.S. counties and Mexican municipios. Graphic 1 compares growth rates in the two periods, 1993-2000 and 2000-2010, in Mexico's border municipios. The data are arranged from west to east, so that observation number one is Tijuana and the last data point is Matamoros. As shown, growth is significantly slower in the second period than in the first, although a few municipios located mostly in Sonora and including Nogales, had the opposite experience.

Graphic 2 shows the same data for U.S. border counties, also arranged from west to east, with the first observation San Diego and the last one Cameron County (Brownsville). The most obvious differences between Graphic 1 and 2 is the much better growth rates of border counties in the U.S. during the second period, 2000-

³ State level and county-municipio level differences are weighted by the population of each area.

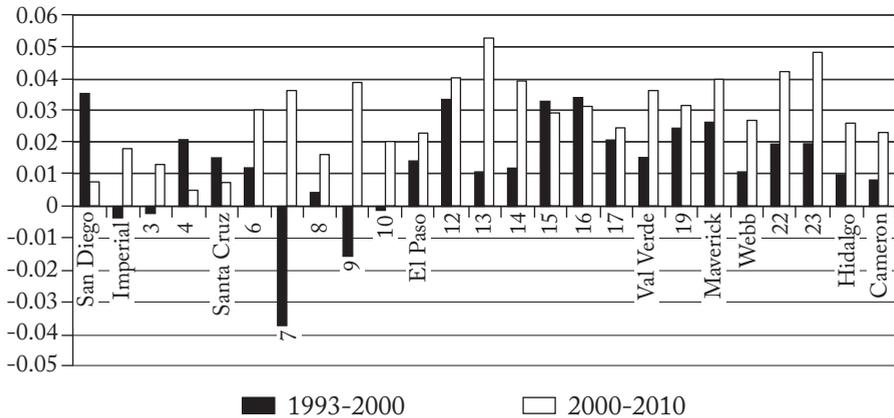
GRAPHIC 1
 AVERAGE ANNUAL COMPOUND GROWTH,
 MEXICAN BORDER MUNICIPIOS, WEST TO EAST



SOURCES: INEGI, 1990, 2000, 2010, 2014a; BEA, 2014; author’s calculations.

2010, when they mostly exceeded their growth rates in the earlier period from 1993 to 2000. In particular, Texas counties appear to have done particularly well, perhaps in part because of Texas’ oil boom and the more limited impact of the 2008-2009 financial crisis.

GRAPHIC 2
 AVERAGE ANNUAL COMPOUND GROWTH,
 U.S. BORDER COUNTIES, WEST TO EAST



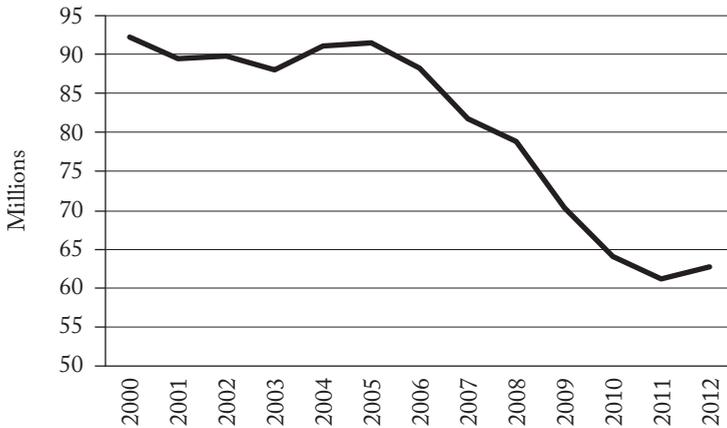
SOURCES: INEGI, 1990, 2000, 2010, 2014a; BEA 2014; author’s calculations.

Why the different outcomes shown in Graphics 1 and 2? There are a number of hypotheses, some of which have nothing to do with institutions and some of which are probably the effects of what we are calling bi-national institutions. First, are the non-institutional impacts. Mexico's border region has derived significant benefits from its location next to the U.S. market. During the 1980s, when the need for foreign exchange in order to service its external debt drove foreign and domestic investment in the maquiladora, Mexican border cities saw a rapid increase in manufacturing capacity and employment. Some of the benefits were generated by institutional changes: Mexico joined the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), it privatized many enterprises, it unilaterally reduced its tariffs while eliminating many import quotas, it changed the rules for foreign investors, and it announced it was negotiating a free trade agreement with the United States. The geographical location of the benefits that were driven by some of those institutional changes was not arbitrary or random. The border was close to the market, which suddenly was becoming the United States instead of Mexico City, and economies of scale and transportation costs were determinants of the location of investment once the institutional doors were open.

By the 2000s, other factors were coming to the fore. The U.S. War on Drugs, the hardening of the border after 9/11, the U.S.' growing hostility to immigrants, and the conflation of terrorism, border security, drugs, and immigration, all began to play much larger roles in border affairs. The decision of President Calderon to participate in U.S. drug interdiction schemes and the rising level of drug violence hit the border cities particularly hard since the border was the destination for most of the illegal drug trafficking and also the gateway for weapons entering Mexico from the United States. It is decidedly not the case that drug violence by itself reduced foreign investment in the border region, since there is not a significant change drop-off in foreign direct investment in border states, either in absolute terms or as a share of national FDI, from 2000 to 2010 (INEGI, 2014b). Probably more important was the decline in tourism on the border, and in the number of visitors from the U.S. Graphic 3 shows the number of passenger vehicle crossing from Mexico into the United States through all ports of entry.

A similar decline in personal vehicles crossing into the United States occurred on the Canadian border. It is unlikely, therefore, that narcotics related violence or the War on Drugs, were the primary reason for the drop in border crossings. If they were the cause, then a similar decline in crossings on the Canadian border would not have presented itself. More likely, the tightening of U.S. passport controls, the longer delays in wait times, and the overall greater inconvenience of crossing the border were to blame. U.S. border control policy, whether motivated by fears of terrorism, drug smuggling, or undocumented migration, are out

GRAPHIC 3
PASSENGER VEHICLE CROSSINGS, SOUTH TO NORTH, ALL PORTS OF ENTRY



SOURCE: Bureau of Transportation Statistics, 2014.

of the hands of border residents and communities. These are national U.S. policies and are exogenous to both local communities and Mexico.

The economic impacts of fewer crossings have been estimated by both San Diego Association of Governments (Sandag, 2006) and El Colegio de la Frontera Norte (El Colef, 2007).⁴ The magnitudes, aggregating both sides of the border, are many billions in lost revenue per year and tens of thousands of jobs. These impacts are primarily on border residents and communities, and worsen when the wait times and lines at the border lengthen.

Two other patterns are worth examining, in addition to the change over time. Table 4 shows our estimates of GDP per person in 2005 USD, adjusted for purchasing power parity. The first issue that stands out is that Mexican border municipios have higher levels of GDP per person than Mexico as a whole. This is true in each year, even as the level of municipio real GDP per person fell from 2000 to 2010. Secondly, and by contrast, the U.S. counties have lower levels of real GDP per person than the U.S. as a whole. Another way to say this is that Mexican border communities are above and U.S. border counties are below their respective national averages.

⁴ In the three ports of entry in the San Diego-Tijuana region (San Ysidro, Otay Mesa, and Tecate) Sandag (2006) estimated an annual loss of over 51 000 jobs and \$U.S. 6 billion in gross output. This is but one section of the border, albeit the most congested according to El Colef (2007) study.

TABLE 4
GDP PER PERSON, (\$) USD 2005, PPP

	<i>1993</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
Mexico	9 438	10 944	11 880
Border states	11 356	13 810	14 756
Border municipios	10 942	12 878	12 441
United States	33 593	39 584	41 865
Border states	34 189	41 295	43 028
Border counties	28 692	33 826	37 572

SOURCES: Author's calculations based on INEGI (1990, 2000, 2010, 2014a); BEA (2014).

The causes of higher GDP per person in the Mexican border have been mentioned. Much of it is a geographical fact, related to its proximity to the U.S. market. The locational advantage was intensified when Mexico began to dismantle its policies of import substitution industrialization in the 1980s and to open its economy. But what causes the lower incomes of U.S. border counties? In order to explain this, we have to look at factors beyond geography and consider more traditional models of economic growth and development. In those counties, among the factors that can be identified, human capital plays a significant role (Gerber, 2009, 2004).

HUMAN CAPITAL IN THE BORDER REGION

Population in the border counties and municipios continues to exceed their respective national averages, and with the exception of California, U.S. border counties exceeded the national rate of population growth in Mexico, 1990-2010 (Table 5). The presence of jobs on the Mexican side, together with the flow of migrants from south to north and the larger families of immigrants in the U.S., assured higher rates of population growth in the border regions. Population growth in Baja California continued to be exceptionally high, even during the troubled decade from 2000 to 2010, and is perhaps another factor affecting the rate of growth of income. As population grew rapidly, infrastructure such as roads and schools, and housing were stressed.

Population growth in the border region was in response to the better job opportunities, at least on the Mexican side, but it may well have delayed improvements

TABLE 5
AVERAGE ANNUAL POPULATION GROWTH

	<i>1990-2000</i>	<i>2000-2010</i>	<i>1990-2010</i>
Mexico, national	1.826	1.441	1.633
Border municipios			
Baja California	4.122	2.406	3.260
Coahuila	4.145	1.783	2.957
Sonora	3.156	2.438	2.796
Tamaulipas	3.130	2.273	2.701
Chihuahua	4.066	0.820	2.430
United States, national	1.243	0.931	1.087
Border counties			
Texas	2.562	2.217	2.389
Arizona	2.557	1.565	2.060
New Mexico	2.368	1.280	1.823
California	1.264	1.013	1.139

SOURCE: INEGI, 1990, 2000, 2010; U.S. Census Bureau, 1990, 2000, 2010; author's calculations.

in schooling and health care that would have raised the level of human capital of the border population. This is an empirical question that we try to settle following the methodology of the United Nations Development Program (UNDP) and its human development index (HDI). The premise of the HDI is that well-being is more than material prosperity. Human capital in the form of education and health may contribute to material well-being but they are also valued in their own rights (Sen, 1999). Education gives individuals the ability to make more informed choices while health is a necessary component of a life fully realized.

Tables 6, 7 and 8 show the education and health components used to construct our border HDI (BHDI). Education (Tables 6 and 7) includes school age child enrollment and the educational attainment of the adult population, measured as gross enrollment ratios and percent with a high school diploma or its equivalent (for example, vocational or professional training). Educational attainment is the largest cross-border difference of any of the three variables, education, health, and income.

Given that the standard for school-leaving in Mexico is not yet high school, it is not surprising that Mexican rates of attainment of a high school diploma or its equivalent lag significantly behind rates in the U.S. At the same time, however,

TABLE 6
SCHOOL ENROLLMENT, AGE 5-19 IN THE U.S., AND 6-19 IN MEXICO (%)

	1990	2000	2010
United States	86.82	92.59	85.99
Border states	82.73	92.34	86.36
Border counties	83.25	89.78	85.90
Mexico	70.94	76.21	81.62
Border states	72.69	66.21	82.84
Border municipios	69.10	74.53	84.15

SOURCE: INEGI, 1990, 2000, 2010; U.S. Census Bureau, 1990, 2000, 2010; author's calculations.

those rates in border municipios are significantly lower than in border states or the nation as a whole. There are several possible explanations. One was mentioned earlier, that the rate of population increase has overwhelmed the ability to construct schools and add teachers. Two, it is possible that the availability of jobs in the border municipios has caused young people to migrate in search of work and is a clear alternative to more schooling. It is also notable that U.S. border counties significantly lag the national and border states share of the adult population with a high school diploma. In our earlier work (Anderson and Gerber, 2008) we showed that the higher the percentage of the population that is foreign born, the lower the share of the overall population with a diploma. This follows from the fact that border counties are large recipients of migrants from Mexico and Latin America, where school leaving is earlier than in the United States. It is notable that in the U.S., enrollment ratios do not differ significantly between border counties on the one hand and border states and the nation on the other.

With respect to high school diplomas, U.S. border counties consistently lag border states which, in turn, lag the nation. In Mexico, the pattern is different. Border states have more high school graduates than either the nation or the border municipios, followed by the nation and then border municipios which have the lowest percentage of population with high school diplomas.

Infant mortality rates are relatively low on both sides of the border.⁵ As shown in Table 8, they have also come down significantly over the last 20 years, so that U.S. border counties now rank below the U.S. rate and equal to the rate for border states. Mexican border municipios, by contrast, are still above border states and

⁵ All the usual caveats about unreported births and deaths apply here. We have no estimates of the magnitude of underreporting, but surely it is significant.

TABLE 7
ADULT POPULATION WITH A HIGH SCHOOL DIPLOMA OR EQUIVALENT (%)

	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
United States	75.20	80.40	85.39
Border states	75.00	76.85	80.14
Border counties	72.85	73.80	77.23
Mexico	31.69	29.86	32.38
Border states	35.93	32.93	36.55
Border municipios	22.52	27.29	25.45

SOURCE: INEGI, 1990, 2000, 2010; U.S. Census Bureau, 1990, 2000, 2010; author's calculations.

the Mexican national level. While the data show some progress, there are gains yet to be made, particularly in Mexico's border municipios.

TABLE 8
INFANT MORTALITY, DEATHS PER 1 000 BIRTHS⁶

	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
United States	9.3	6.9	6.2
Border states	8.0	5.9	5.5
Border counties	14.9	12.9	5.5
Mexico	26.2	18.2	14.9
Border states	19.8	14.8	13.4
Border municipios	24.0	18.6	16.6

SOURCE: INEGI, 2014c; Arizona Department of Health Services, various years; California Department of Public Health, 2014; New Mexico Department of Health, 2013; Texas Department of State Health Services, various years.

⁶ Some rural municipios and counties have very low birth rates so infant mortality rates for a single year are not a good indicator. We used a five year average for the birth and death rates to get a more accurate picture. A second approach needed for cases where even a 5 or 10 year period is not enough, combines the small county or municipio with its larger neighbor (likely the source of medical care for the small entity) and the two neighboring communities are then reported with the same combined infant mortality rate.

THE BORDER HUMAN DEVELOPMENT INDEX, 1990-2010

In our earlier work, *Fifty Years of Change on the U.S.-Mexico Border* (Anderson and Gerber, 2008), we constructed a human development index for the border region. Given the need for comparable data, the index was developed primarily with census data from 1990 and 2000. We have recently updated the index to include the 2010 censuses in Mexico and the U.S. The border human development index (BHDI) is modeled after the UNDP's index and uses a similar methodology. It takes as its unit of observation the U.S. counties and Mexican municipios that are located on the international border and, like the UNDP's index after which it is modeled, it is a simple average of three indices, one for income, one for education and one for health:

$$(1) \quad \text{BHDI} = 1/3(\text{Income sub-index}) + 1/3(\text{Education sub-index}) \\ + 1/3(\text{Health sub-index}).$$

The income, education, and health sub-indexes are calculated with maximum possible values, minimum possible values, and the actual value of the county or municipio:

$$\text{Sub-index} = (\text{Actual value} - \text{Minimum value}) \\ / (\text{Maximum value} - \text{Minimum value}).$$

The health sub-index for the UNDP country-index uses life expectancy as its measure for health. Since life expectancy data is not available at the local level, we use infant survivability: $(1 - \text{infant mortality})$. The data is a five-year average in order to compensate for the sparse population and lack of births in some counties and municipios. Our health index uses a maximum value of 100, meaning 100 per cent of all infants survive, and our minimum value is 0:

$$(2) \quad \text{Health sub-index} = (\text{Actual value} - 0) / (100-0).$$

The education sub-index is a weighted average of education attainment, measured as the percentage of the population 25 and over that has a high school diploma (or equivalent) and the percentage of 6-19 year olds attending school:

$$(3) \quad \text{Education sub-index} = 1/3(\text{Attendance index}) \\ + 2/3(\text{High school diploma index}),$$

Where the school attendance and high school diploma indexes are calculated in the same manner as the health index:

$$(3a) \quad \text{Attendance index} = (\text{Percent of 6-19 year olds attending school} - 0) / (100 - 0).$$

$$(3b) \quad \text{High school diploma index} = (\text{Percent of 25+ with high school diploma}) / (100 - 0).$$

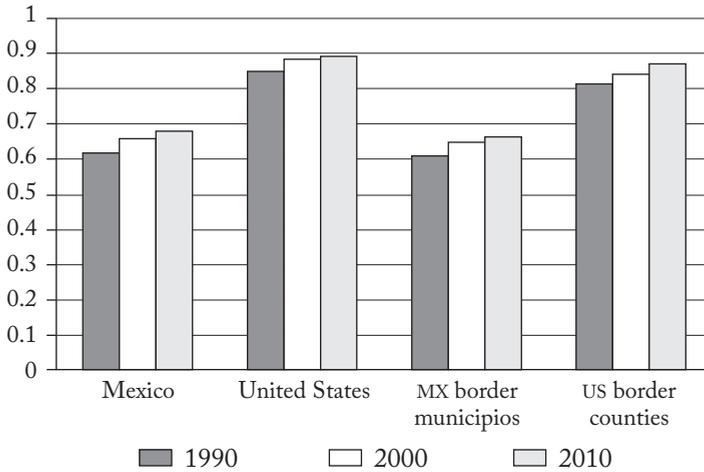
The third index for per capita income uses the UNDP defined limit of \$107 000 as the maximum value and \$100 as the minimum value. It also uses natural logarithms of all values in order to minimize the gains in the index at relatively high levels of income. The interpretation of this is that a \$1 000 increase in per capita income for a community that has \$40 000 should not have the same weight as a \$1 000 increase in a community with income per capita of just \$6 000. The use of logarithms reduces the impact on the index of an increase in income when it is already high.

$$(4) \quad \text{Income sub-index} = (\ln(\text{Actual value}) - \ln(100)) / (\ln(\$107,721) - \ln(100)), \text{ where } \ln \text{ represents the natural logarithm transformation of values.}$$

Equations (2), (3), and (4) are weighted equally (1/3 each) and added as shown in equation (1) to produce the Border Human Development Index.⁷ The BHDI is shown in Graphic 4, below. Data covers the three census years 1990, 2000, and 2010, and is shown for Mexico and the United States and for each country's border municipios or counties. For the Mexican border municipios, higher incomes do not compensate sufficiently for their lower scores on education and health, relative to the Mexican national level. In addition, the relative decline in income per person for municipios, as shown in Table 4, meant that their relatively lower scores on the education and health sub-indexes left them further behind the national and state (not shown) BHDI equivalents. The border municipios have overall BHDI in each of the years that are the lowest of all four regions included in the Graphic. Similarly, the BHDI for U.S. border counties rank below the U.S. national level. This is not too surprising since the border counties have less income and score relatively poorly on the high school diploma component of the

⁷ Note that the BHDI for 1990 contains an income sub-index that is based on 1993 values for all regions and both countries.

GRAPHIC 4
THE BORDER HUMAN DEVELOPMENT INDEX



SOURCE: See Tables 1, 5 and 8; author's calculations.

education sub-index. The education gap remains the widest. This is true for comparisons within country (border counties and municipios compared to their national averages) and between countries.

CONCLUSION: BORDER ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

Mexico's border municipios have not had an easy time in the 2000s. They fell increasingly behind the national index in their health indicator, progress was slow in the area of education, and their overall level of income per person dropped slightly from \$12 778 to \$12 441 (2005 \$U.S., PPP). As a consequence of the drop in income and the modest increases at the national and border state level, Mexican border municipios are increasingly losing their relative advantage in income and given their lower levels of education and health compared to Mexican national levels, their overall BHDI continues to lag both the nation and the border states. While their overall BHDI improved slightly, it did not keep up with the modest improvement on the U.S. side of the border and, consequently, the border-gap widened.

U.S. border counties did slightly better. There were significant gains in the health index, although the education indicator was stagnant. Slight improvements in income were greater than the very meager level of growth nationally, and some of the

income gap between U.S. border counties and the U.S. average closed. Overall, the BHDI for the U.S. border counties pulled almost even with border states and closed some of the gap with the U.S. index.

Trade theory predicts that trade flows will cause factor price convergence—and presumably the other gaps that are related to different wages—between countries that engage in trade. There are many reasons why that does not happen in practice: different technologies, different mixes of goods produced, and the lack of convergence in goods prices. Acemoglu and Robinson, among many others, have asserted that institutions are the key to the differences in prosperity and they urge us to look at the differences in U.S. and Mexican institutions when we try to explain the cross border differences in prosperity and poverty. This can only go so far, however, and cannot be the whole story. As we have shown, the cross-border income difference in their highlighted example, the two Nogales, is only about 1/3 the level of U.S.-Mexico differences.

There is another institution that impacts border communities in ways that cannot solely be explained by conditions in Mexico or the U.S. This is the border itself. U.S. security policy, border control, drug interdiction, and the spillover of migration policy, are all U.S. institutions but they affect U.S. and Mexican border communities disproportionately compared to their impacts on the interior of Mexico or the U.S. In the 1980s and 1990s, the border gave Mexican municipios a strategic benefit: proximity to the U.S. as Mexico began remaking its economic policies. None of these benefits were strictly institutional since geographical location seemed to matter the most. In the 2000s, the benefit became a liability as the drug wars intensified, U.S. security procedures became highly obstructive, and U.S. anger over migration led to a strong anti-immigrant movement. Weak Mexican institutions then became an issue for Mexican border communities, but they cannot explain why U.S. border counties continue to lag the U.S. in income. The most likely explanation for that is the lower level of human capital investment, including education. The border, it seems, is an institution that complicates the institutional formula for prosperity. Institutions in a bi-national space can be exogenous, and strengths in one period can become weaknesses in another.

8. RE-BUILDING CBRs IN 21ST CENTURY: LESSONS FROM THE ARIZONA-SONORA REGION

Vera Pavlakovich-Kochi

INTRODUCTION

It has been generally agreed that NAFTA (The North American Free Trade Agreement) was the major driver of cross-border region (CBR) building along the U.S.-Canada and the U.S.-Mexico borders (Anderson and Gerber, 2007; Anderson and Wever, 2003; Brunet-Jailly, 2004a, c, 2006; Clarkson, 2003; Clement, 1997; Cold-Ravnkilde, Singh and Lee, 2004; Ganster and Lorey, 2005; Ganster, Sweedler, Scott and Eberwein, 1997; Lennox, 2008; Pavlakovich-Kochi, 2011; Pavlakovich-Kochi, Morehouse and Wastl-Walter, 2004; Scott, 2002; Serrano, 2003; Sparke, 2002; Vázquez, 2005; Wong-González, 2002b, 2004, 2005). NAFTA provided general framework and rationale for CBRs and advanced the level of integration. But it was the regional context that accounted for differences despite the fact that in each CBR we can identify similar actors and corresponding goals.

The two bordering states —Arizona and Sonora— formally announced formation of a CBR, known as “The Arizona-Sonora Region,” in 1993, just months before NAFTA was officially inaugurated. The apparent efficiency in organization of a cross-border governance and the formalization of specific goals contributed to an emerging image of the Arizona-Sonora Region as a successful model for cross-border economic development. A key mechanism of the formal model of cross-border collaboration in the Arizona-Sonora CBR relied on two government-supported organizations —the Arizona-Mexico Commission and its sister organization Comisión Sonora-Arizona— that were founded and sustained by the governments of each state since the late 1950s. This is why the events of April 2010, when the Arizona governor Jan Brewer signed the Senate Bill 1070

(SB1070) —interpreted as an “anti-immigration law”— came as a big surprise to many observers. Whereas SB1070 was not explicitly directed against Sonorans (or Mexicans in general), the Sonora’s government felt that its citizens became unwanted and thus potentially exposed to harassment by local law enforcement forces in Arizona. As a sign of an open protest, the Sonora’s delegation declined to participate in the upcoming regular joint session that was planned in Phoenix in June (McCombs and Steller, 2011). A shock spread throughout the entire border region and caused the cancellation of the 2010 U.S.-Mexico border governors’ conference (Archibold, 2010).

In a recent article (Pavlovich-Kochi, 2013b), argued that the developments around SB1070 in fact signaled a process of region-deconstruction. It became obvious that the CBR model of the early 1990s became unsustainable in the 21st century. My analysis focused on three components that appeared to critically influence the sustainability of a CBR: 1) importance of state and regional actors; 2) discrepancy between formal and functional region, and 3) conflict and accommodation between regional, national and international agendas. As these three perspectives are re-visited in this paper, special emphasis is placed on *a*) lessons learned, and *b*) the changing context that warrants a re-construction of the Arizona-Sonora CBR model. The perspective taken in this paper is primarily from a changing context in Arizona.

IMPORTANCE OF STATE AND REGIONAL ACTORS

In the early 1990’s a set of circumstances in North America created favorable situation for what Markusen (1987) called the “concentrated human action” around powerful images of new cross-border economic regions. The subnational entities (provinces in Canada, states in the U.S. and Mexico) were reaching over the national borders and becoming involved in international matters. In the U.S. such state-level government international involvement was largely encouraged by a shift in economic development strategy from federal government responsibility to state and local governments’ responsibility. Border states in particular saw new opportunities from actively participating in facilitation of exports and other cross-border activities that would expand markets, create new job opportunities and benefit economic development in their states. This new, state driven approach to economic development was also a response to growing demands from the private sector requesting state’s assistance in order to cope with increasing global competition in general as well as the competition with other border states for the most favorable “gateway” position within the NAFTA area.

State governments have played a central role in CBR building. Aside from Arizona and Sonora, transborder collaboration agreements in the U.S.-Mexico border were signed between states of California (U.S.) and Baja California (Mexico), states of New Mexico (U.S.) and Chihuahua (Mexico), state of Texas (U.S.) and the northeast Mexican states of Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila and Nuevo León, as well as between four U.S. Border states and ten Mexican states (Pavlakovich-Kochi, 2011; Wong-González, 2004). However, state governments have been only a part of the picture. One of the major characteristics of CBR building processes has been that a multiplicity of actors outside governments has possessed varying degrees of legitimate authority to make demands, frame goals and pursue policies, as well as command mechanisms (Dingwerth and Pattberg, 2006; Lennox, 2008). Empirical studies of North American CBRS have documented a key partnership between regional entrepreneurs and government as a major driving force in CBR formation (Cold-Ravnkilde, Singh and Lee, 2004; Lennox, 2008; Sparke, 2000; Scott, 2002; Wong-González, 2004).

In the creation of the Arizona-Sonora Region, two main groups of actors coalesced around common interests and spearheaded a visioning process of a strategic cross-border economic integration. First, in the early 1990s Arizona was one of the first states to complete a new strategic plan for economic development based on neo-liberal principles. The Arizona Strategic Partnership for Economic Development (ASPED, 1992) outlined a need for a concentrated action in support of industries and places with highest potential for globally competitive position; designated the private sector in the driver's seat in matters of economic development, and identified proximity to Mexico as Arizona's competitive advantage. The experience and social networks established during this process of public-private "strategizing" proved extremely valuable in connecting with interests of the second group of regional actors organized around the Arizona-Mexico Commission. At the same time, the newly created offices of economic development at Arizona's state and private universities became actively involved in the process of economic development strategizing.

With many members of the Arizona-Mexico Commission being involved with ASPED process, it was rather easy to transplant the neo-liberal ideas underlying the ASPED model into a cross-border regional model for Arizona and Sonora. This was strongly supported by a long tradition of economic ties between the two states in combination with an ongoing cross-border economic integration under the production-sharing model known as maquiladora in Mexico, while the approaching NAFTA provided a framework for a more efficient utilization of complementary resources on both sides of the border. This combination of circumstances accentuated the emerging cross-border neo-liberal model.

Wong-González (2004) detailed the formation of an elaborated cross-border partnership of government, private and university organizations under the auspices of the Arizona-Mexico Commission and Comisión Sonora-Arizona. These two organizations with a long history of cross-border collaboration in areas of trade and culture were instrumental for the formalization of the Arizona-Sonora regional model and the initiation of a joint strategic economic development plan. Since their inception in 1959, the commissions drew membership from government, private sector, and educational organizations, and thus already had valuable experience not only with collaboration among diverse actors but also with cross-border collaboration.

In the process of strategizing a cross-border economic development a number of diverse groups of actors were drawn together by overlapping interests although each also had agendas of its own. A major role, however, was played by neo-liberal business community who, like in other CBR along the North-American borders, was primarily interested in redefining borders in terms of free trade (Cold-Ravnkilde, Singh and Lee, 2004; Sparke and Lawson, 2000). Private sector, although traditionally suspicious of any government intervention in free markets, needed a partnership with state government to share the costs of expanding their markets across the border. In Arizona, it was especially small—and medium-sized businesses that turned to government for assistance and support in reaching across the border into Mexico's resources and markets. Arizona's universities also were ready to enter the partnership in building CBR; many university units and individual researchers have had already established relationships with colleagues across the border and possessed experience in working in bi-national context. But a major push was a new policy toward closer involvement in regional economic development that resulted in establishment of university-based offices of economic development and similar outreach entities. Like elsewhere along the North American borders (Foster, 1997; Lennox, 2008), this multi-sector coalition of private, public, non-profit and academic actors and institutions was gaining prominence as agents for regional agendas, policies and outcomes.

The formal CBR—launched under the name “The Arizona-Sonora Region”—was officially announced at the joint plenary session in 1993 (Wong-González, 2004). At the joint annual plenary meeting in Phoenix, in June 1993, the Arizona governor Symington and Sonora Governor Beltrones initiated a joint Strategic Economic Development Vision for the Arizona-Sonora Region. The Strategic Vision project was endorsed at the historical Joint Legislative Protocol Session of the Arizona and Sonora legislative bodies in December the same year (Wong-González, 2004). The two commissions, under the leadership of respective governors, became the official managers of the formally established CBR.

The Commissions oversaw the Strategic Vision Project and provided forum for coordination of activities. The project was administered around a dozen reports jointly prepared by the Arizona and Sonora university consortia, which were specifically created for this purpose. In respect to their scope, this was the first ever established cross-border collaboration between Arizona and Sonora university consortia in the region, even if it slowly ceased functioning after the project was completed.

As the first years of NAFTA's implementation coincided with economic expansion in border states (mainly through the expansion of maquila employment and cross-border trade), the construct of an integrated Arizona-Sonora CBR attracted significant number of followers. A number of additional geographical images sprang up, such as Tucson's Puerto Nuevo and the Canamex Corridor. The former was based on a vision of trade corridor connecting Tucson in Arizona and port of Guaymas in Sonora; the latter nurtured a vision of a trade corridor stretching from Canadian provinces of Alberta and British Columbia to Mexico City with Arizona and Sonora as the "hub" (author's personal collection of various materials).

Geographic affiliation of regional actors also played an important role. In the 1990s the Phoenix metro area mushroomed into the state's economic, demographic and political power base. Whereas in the previous years, long before NAFTA, the primary cross-border collaboration was carried on by local actors mostly in border communities, such as in the Ambos Nogales and Douglas-Agua Prieta, the building of the Arizona-Sonora Region relied heavily on initiatives and decision-making in the state's capital.

DISCREPANCY BETWEEN FORMAL AND FUNCTIONAL REGION

As elaborated by (Wong-González, 2004), a functional region develops on the basis of actual economic interactions; a formal region is more an outcome of direct government engagement or government-supported activity. In case of Arizona and Sonora, the functional region has been developing over time on the basis of exploitation of complementary resources such as mining, agriculture, cross-border tourism, and more recently, cross-border manufacturing production (within the maquiladora model). Historically, the strongest economic ties have developed between southern Arizona and northern Sonora (Tinker, 1997). Traditional migrant flows contributed to a special relationship between southern Arizona and Sonora. Together with memories of a historical region (southern Arizona and

Sonora were once part of the most northern Spanish colonial province), these and other cross-border interactions contributed to a development of, what Lozano (1997) identified as a bi-cultural region. Since the mid-1960s, manufacturing production (maquiladora model) and commerce have been the strongest drivers of cross-border functional region. By early 1990s, the functional region has developed as an east-west corridor encompassing border cities, and a north-south corridor connecting capital cities of Phoenix, Arizona, and Hermosillo, Sonora (Wong-González, 2004). The later has significantly expanded in the last decades of the 20th century; it has been driven by the economic growth of the Phoenix metro area and the expansion of the maquiladora sector into the interior of Sonora, such as in Emplame-Guaymas, Hermosillo and Ciudad Obregón region.

In contrast, the formal region —officially introduced as the Arizona-Sonora Region in 1993— is a product of purposeful action and explicit strategic objectives focusing on trade and markets. In the joint document known as the Strategic Economic Development Vision for the Arizona-Sonora Region (Wong-González, 2004), the territories of Arizona and Sonora were redefined as a new neo-liberal space. Conceptualized as a single economic entity, the formal region has been defined as encompassing the entire territories of both states. This new geographic image was represented with a logo showing a single region spanning (i. e., disregarding) the international boundary between the U.S. and Mexico. Several variations were used throughout the 1990s on the covers of joint reports and various other promotional materials produced by the Commissions.

There has been a close relationship between functional and formal space. First, they have been feeding on each other. The existing functional space presented an important foundation for a successful launching of a formal action space. The formal action space aimed not only to strengthen the functional region but to spatially extend it as well. Whereas there has been an overlap between the functional and formal region, in many areas these two entities have differed.

The functional relationships have historically developed in part on the basis of differences in availability of natural resources, costs of labor, and access to markets. While economic integration through the late 1990s contributed to some convergence between Arizona and Sonora's economic structures in terms of general economic indicators, the gap has still remained substantial (Pavlovich-Kochi, 2005). Within the neo-liberal pragmatic frame, the gap between the two economies and their resources was redefined in the formal region as "complementarity". The overarching objective of the exploitation of complementarities was the enhancement of region's competitiveness, which would lead to improvement of quality of life in the region, principally through ripple effects. However, the

question of convergence—a central question in economic development of uneven regions—was never formally included in the Arizona-Sonora CBR model. Formal and functional region also operate at different scales. The functional region encompasses a multitude of activities and actors, from big manufacturing and agricultural businesses with well-developed cross-border ties, to small border town retail shops and other services that cater to local residents on both sides of the border. Undocumented immigrant workforce was also an important component of the functional region. In contrast, the formal region has focused only on selected activities with cross-border flows being restricted to goods, capital and information.

One of the most prominent differences between the formal and functional region has been the issue of immigrant labor market. Immigration issues were outside the frame of the Arizona-Sonora Region; the “movement of people” in the regional model’s objectives was limited basically to tourists and businessmen although in the early days of the Arizona-Sonora Region, the Arizona-Mexico Commission started working on a proposal for a new regional “guest worker program” (author’s private collection). This attempt, however, was soon removed from the regional agenda because the nation’s capital, Washington, defined immigration strictly as the area of the federal government jurisdiction.

CONFLICT AND ACCOMMODATION BETWEEN REGIONAL, NATIONAL AND INTERNATIONAL AGENDAS

The regional agenda of the early 1990s was specified in the joint document known as the Strategic Economic Development Vision for the Arizona-Sonora Region. The specific goals were to: *a)* develop Arizona and Sonora as a single region with a competitive advantage in the global marketplace; *b)* facilitate the movements of goods, services, people and information through the Region and to promote the establishment of a trade corridor with Arizona and Sonora as a hub; *c)* stimulate and encourage cross-border industry cluster development in order to increase value-added economic activity; *d)* develop external markets and new market opportunities of the Arizona-Sonora Region; *e)* promote linkages and eliminate barriers to development and to promote complementarity in commerce, trade and production; *f)* identify and develop the economic foundations, infrastructure and services needed to reach the desired level of competitiveness in the region, and *g)* encourage economic development in accordance with principles of sustainable development Pavlakovich-Kochi and Mwaniki-Layman, 2004; Wong-González, 2004). These goals fitted within the general framework of NAFTA and were largely

encouraged by ideas of borderless economy popularized by authors like Ohmae (1991, 2005) and Porter (1990).

However, the preparation for and inauguration of NAFTA went hand-in-hand with the increasing militarization of the U.S.-Mexico border (Andreas, 2000; Nicol, 2005, 2006). It is ironic that in the early 1990s a set of U.S. national policies were aimed at the same time at de-bordering (i. e., facilitation of cross-border economic integration through flow of goods and capital) and re-bordering (i. e., prevention of flow of migrants from Mexico and Central America). During early 1990s, however, the focus to securitize the border was in the Texas and California sectors of the international border (Ackleson, 1999; Martínez, 2006; Nevins, 2002). Until then, the undocumented migrant crossings into Arizona followed more or less established, traditional flow of predominantly migrant workers from Sonora, a large number of whom concentrated in Arizona's border counties.

Two new developments were a source of profound impact on circumstances in Arizona and Sonora. First, the "success" of U.S. government actions in "sealing the border" in Texas ("Hold the line") and California ("Operation Gatekeeper") forced the undocumented migrants to converge on the "less protected" Arizona border. Second, at the same time the number of migrants seeking an entry into the U.S. has significantly increased. In Arizona, changing migrant flows resulted in more migrants concentrating in the Phoenix area, which has led to the alteration of the character of the traditional bi-cultural region as described by Lozano (1997). The combination of national policy and changing immigration pattern contributed to growing anti-immigrant sentiment especially in the Phoenix metro area.

The formal Region's leadership has kept the immigration and border security issues off the table until 9/11/2001 terrorist attacks. Until then the border was a central topic at the Commissions' plenary sessions but mainly in terms of improvements in facilitation of trade and cross-border commerce. The increased national concern with border security and the reorganization of immigration and customs procedures reduced and greatly limited state's vision of building borderless economy. At the same time, state became increasingly directly and indirectly faced with side effects of the national policies such as detention and imprisonment of undocumented immigrants, increasing wait times for commercial and non-commercial crossings, and decline in cross-border retail sales.

It was after the 9/11/2001 that the Commissions' action items, which were based on the aforementioned original goals, were altered to include initiatives related to border security and protection (Pavlakovich-Kochi and Lim, 2009). The logo showing a unified Arizona-Sonora Region has vanished from the Commissions' materials. The pressure to deal with re-bordering processes put new strain on

the formal region; it shifted focus away from economic issues, drained already weak energy and resources, and widened the existing faults and fissures between Arizona and Sonora. Arizona was growing more concerned with border security, while Sonora's priorities remained focused on economic development.

LEGACIES, CHANGING CONTEXT, AND LESSONS LEARNED

In spite of a number of shortcomings, the model of Arizona-Sonora CBR of the past two decades has left valuable legacies that shall be taken into consideration as the cross-border collaboration in the region enters a new era in post-SB1070/post-great recession conditions. Among the most valuable are experiences gained in cross-border collaboration of different regional actors especially during the completion of the Strategic Economic Development Vision project. The project's outcome was the production of a scientifically based set of analyses of economic sectors, including quality of life, conducted by joint research teams in collaboration with representatives of government and private sectors. Although the funding mechanisms differed in each state, in general they were based on combination of resources from government, private sector and contribution from institutions of higher education. An active role of institutions of higher education in strategizing of CBR economic development vision led to a first university cross-border consortium in the region.

However, the preceding analysis of the three perspectives clearly suggested that the Arizona-Sonora Region as envisioned in the 1990s was unable to resist the unprecedented shifts in the national and global arena. A major challenge has been a shift from the cross-border trade paradigm to a homeland security paradigm (Boedeltje, 2012). With that the U.S.-Mexico relationship entered a new era with a focus on security/economy nexus (Coleman, 2004).

The new context of U.S.-Mexican relations following the 9/11/2001 terrorist attacks is particularly evident in the area of law enforcement and public security. This has been one of the long-standing challenges in the U.S.-Mexican border region related to crime ranging from violence against unauthorized Mexican and third-country migrants to the smuggling of drugs, arms, sex slaves, stolen cars, and other contraband (Shirk, 2003). However, the advent of new concerns resulting from international terrorist threats has fundamentally reshaped the law enforcement and security regime along the U.S.-Mexican border (Ackleson, 2005a, b; Anderson, 2002; Andreas, 2003; Andreas and Biersteker, 2003; Brunet-Jailly, 2004b; Farson, 2006; Shirk, 2003). The new security climate and priorities that have developed in the United States did not only reshaped long-standing

concerns about narcotics and immigration, but created new challenges for CBRs as many more pressing issues now revolve around confidence in the ability to protect North American populations from undocumented immigration and the penetration of terrorists (Ackleson and Kastner, 2008; Nicol, 2006). These emerging new policies that are reshaping the interaction between the U.S., Mexico and Canada require important adjustments in CBR (Chávez, 2004; Wong-González, 2011).

This shift coincided with changes in economic foundations and regional politics as new political and economic landscapes were developing since 2008. The change in Arizona's political leadership coincided with the most severe economic recession (since the Great Depression of the 1930's) which turned out to be more severe in Arizona than nationally (Vest, 2009). In times of economic recession and high unemployment it is typical that the public sentiments are turned against immigrants.

By 2004, about 14 percent of all Arizona's labor force consisted of immigrants with immigrants from Mexico as the largest segment. Mexican immigrants accounted for 65 percent of all immigrant labor force including both documented and undocumented individuals (Gans, 2008; Pavlakovich-Kochi, 2010). Whereas immigrants and especially Mexican immigrants represented an important contribution to Arizona's economy as producers of state's material output and as consumers, they were left outside the frame of the formal region. Thus, it can be argued that by operating in an abstract space, the Arizona-Sonora Region by default contributed to perpetuating hypocrisy in U.S. Border policy by accepting Mexicans as workers while limiting their claims as human beings (Massey, Durand y Malone, 2002). This growing discrepancy would turn into a major issue that would shake the very foundations of the Arizona-Sonora Region in 2010.

Thus, by the end of the first decade a "perfect storm" was developing. The conservative republican majority in the Arizona legislature with a republican governor in charge was able to introduce the SB1070, which was interpreted by opponents as an anti-immigrant, and especially anti-Mexican immigrant law. One of the most controversial aspects of the law has been the possibility for racial profiling. Soon the Arizona example was followed by five states —Alabama, Georgia, South Carolina, Utah and Indiana— none of which borders Mexico. Moreover, the additional eight states that have taken steps toward passing similar legislation —Tennessee, Kentucky, Missouri, Virginia, North Carolina, Florida, Mississippi and Oklahoma— are not border states with Mexico either (*New York Times*, 2012). This indicates that in fact the SB1070 is not specific only to Arizona, but represents a new surge of re-bordering between the U.S. and Mexico at large (Wong-González, 2011).

As Weintraub (1991) predicted, the trade agreement had profound impact on the U.S. and Mexico's societies beyond trade, even if trade was the main (or exclusive) motif. In the U.S., NAFTA primarily impacted demographic changes due to increased immigration and increasing Mexicanization; in Mexico, the primary impact was economic due to increased competition from foreign companies, focused foreign investments, and privatization of formerly communal lands —*ejidos*—. Central and southern Mexican states were becoming the primary source of migrants, which also affected the relationships between traditional Mexican immigrants and the mainstream population (Arias, 2004; Binford, 2005; Cornelius, 2002; Massey, Durand and Malone, 2002; Sheridan, 2009).

By the end of the first decade in 21st century the undocumented immigration, counter-terrorism, border security and drug smuggling became all entangled under the U.S. Department of Homeland Security. While the number of border patrol, national guardsmen, militia and other personnel together with miles of new border fence was increasing, the perception of insecure border has not diminished. On the contrary, the negative perceptions of the border were fueled by frequent reports about high numbers of apprehensions of undocumented border crossers and of the Arizona-Sonora border becoming the major gateway for undocumented immigration and drug smuggling. The inability and unwillingness of the federal government to deal with the immigration reform only made the situation worse (Groginsky, 2005; Hanson, 2005; Massey and Durand, 2011).

As the outside pressure on the formal CBR was mounting, some of its internal deficiencies became more obvious. An analysis from the three perspectives adopted in this paper have pinpointed to the following lessons:

THE RELEVANCE OF PERSONALITIES

The impetus for the original formation of the two Commissions in 1959 was very much a result of cordial relationship and mutual cross-cultural understanding of then governors Paul Fannin (Arizona) and Alvaro Obregón (Sonora). It appears that the widening cracks in the foundations of the Arizona-Sonora Region as the Region was entering into the 21st century were at first overshadowed by personalities of Arizona's Governor Janet Napolitano and her Sonoran counterpart, Governor Eduardo Bours Castelo. As *ex-officio* chairs of their respective Commissions they portrayed cordial relationship, at least in the public during joint plenary sessions that were taking place twice a year. During her term as Arizona Governor, Napolitano was presented with several versions of what eventually became SB1070, but refused to sign it into a law despite a rising pressure from the

republican opposition in the Arizona legislature. But when in her second term she resigned the governorship to join the administration of President Barak Obama in 2009, she was replaced by a State Secretary Janice Brewer, a Republican. The new Governor, who was much less sympathetic or committed to Arizona's relationship with Sonora, gave in under the pressure from the conservative majority in Arizona's legislature and signed the SB1070 into a law in 2010. Later, though, Ms. Brewer proclaimed herself the "Ambassador of Sonora" (AMC, 2011), but damage has already been done.

PROS AND CONS OF GOVERNMENT SUPPORTED (I. E., GOVERNMENT-DEPENDENT) COMMISSIONS

The reaction (or absence of reaction) of the Arizona Mexico Commission to the Governor's signing of the SB1070 illustrates limitations of Commissions as the managers of the binational region. The executive team of the Arizona-Mexico Commission appeared to have had no influence on Governor's decision regarding the bill. It was only with a rather long delay when the Arizona business leaders, many of whom were not affiliated with the Commission, wrote an open letter to the Arizona lawmakers. These business leaders expressed their rising concern with the negative impacts on Arizona's economy and asked the state lawmakers to stop similar bills from signing into law (Kyl, 2010; Alvarado and Steller, 2011). By then, the CBR's image and the prospects for the future cross-border collaboration have been profoundly altered. Paradoxically, the same fact—a government-supported Commission—was instrumental in construction of the CBR model in 1993, while ineffective in preventing the CBR deconstruction in 2010.

LIMITATIONS OF A NEO-LIBERAL CBR MODEL

The discrepancy between the functional and formal region was at first overshadowed by great enthusiasm of all partners involved in building of a new CBR. A vision of an economically integrated region that is globally more competitive and which strives to provide its residents with better quality of life became a powerful economic development tool. However, the Region was promoted mainly as the favorable location for manufacturing activity based on a premise of a traditional maquiladora model where the design, high tech operations and distribution is done in Arizona, and the low-cost assembly is done in Sonora. These parameters started rapidly changing in the early 2000.

First, with China's becoming a member of the World Trade Organization, a new, vast resource of low-cost labor was opened for multinational companies. Many American companies took advantage of this China's low-cost labor and relocated assembly plants from Mexico to China directly impacting Sonora's maquiladora sector as well. Partly in response to China's competition, Mexico's maquiladora sector moved, albeit slowly, into more technically and technologically advanced operations by using highly trained yet less expensive (in comparison with the U.S.) cadre of engineers and technicians.

Second, Sonora has shown relative advantage in comparison with Arizona in the ability to graduate engineers and technicians. In recent years a number of high education institutions were established by federal and state funding with a purpose to more closely respond to industry needs (Puukka, Christopherson, Dubarle, Gacel-Ávila, and Pavlakovich-Kochi, 2013). The Phoenix-based Motorola company was one of the first to realize advantages of Sonora's availability of highly skilled labor and moved some of its engineering positions from Phoenix to Nogales, Sonora. This signaled a new era in manufacturing production-sharing in the Region; the old model based on high-tech/high-skill production north of the border and low-tech/low-skill production south of the border, has been slowly but steadily replaced by a new model of high-tech/high-skill production on both sides of the border.

LIMITED PUBLIC INTEREST/UNDERSTANDING OF CBR

In spite of the historical cross-border partnerships between public and private sector representatives, the Arizona-Sonora Region still contained characteristics of an elitist model. The original founders did realize the importance of Region's promotion and marketing. In addition to aforementioned visual images of a territorially integrated economic region, one of the first concrete actions was the establishment of a joint Center for Arizona/Sonora Regional Tourism Development in 1995, located in Tucson, Arizona. Under the slogan "two-nation vacation" the two states were promoted as a single tourist region stretching "from the Grand Canyon... to sea of Cortez" (Comisión Sonora-Arizona/Arizona-Mexico Commission, 1995). However, due to inadequate funding, the Center was soon closed.

The shift in focus on border (in) security followed by the great recession severely limited the prospects for building cross-border regional identity. In the severe economic recession that caused a loss of thousands of jobs in the state, the immigrants—and especially undocumented ones from Mexico—tended to

be singled out as the ones stealing jobs from American citizens. As more and more migrants were coming from central and south Mexico, and by concentrating in the Phoenix metropolitan area, this has significantly altered the traditional bi-cultural region. These economic and cultural shifts in combination with immigration and border security policies (on national and state level) contributed to a widening gap between functional and formal region, and made the creation of a regional (Arizona-Sonora) identity much more difficult, if not impossible.

In parallel to the enthusiastic CBR builders and followers, another movement was gaining if not equivalent strength, but increasing media attention fueled by growing number of undocumented border crossings intertwined with illegal drug trade. One of the most vocal groups became the Minutemen Project, a volunteer organization formally organized in Arizona's border Cochise County in 2004 by former marine volunteer for the purpose of "guarding the border" and raising "national awareness of the illegal immigration crisis" (Gilchrist and Corsi, 2006). Pledging to adhere to peaceful actions, the Minutemen Project participants started assisting the Border Patrol agents and the National Guard in locating the undocumented crossers. They also organize public protests, and use the media to draw attention to the "immigration crisis". It is interesting, although not surprising in times of changing political landscape, that some of the Minutemen Project's mission statements have been incorporated in the Arizona Legislature's documents. For example, the 2004 Minutemen's statement, "when illegal aliens are being investigated for offenses, including traffic offenses, law enforcement authorities should be able to determine their immigration status" (Gilchrist and Corsi, 2006) resembles almost word by word the SB1070, signed in 2010.

Another source of a lack of support/understanding of CBR among Arizonans at large is associated with the new trends in production-sharing activities. As Arizona companies started moving some engineering and technical positions to Sonora with the effect of reduction of such positions in Arizona's facilities, it became difficult for general public in Arizona to support the Arizona-Sonora "Regional" model, even if economic models demonstrate benefits for both states through a multiplier effect in an integrated cross-border economy.

LIMITED FUNDING AND SCOPE OF PROJECTS

The joint Strategic Economic Development Vision for the Arizona-Sonora Region, which outlined the principal goals of the CBR, was in itself a historical document. Moreover, its final outcome was a dozen reports on the status of cross-border ties and opportunities in major economic sectors. By being prepared by joint

cross-border research teams in collaboration with representatives of government and private sectors under the auspices of the two Commissions, the projects were also unique and historical. In retrospect, however, it appears that they were too ambitious given a lack of political goodwill and funding. In the end, this has indicated that the “region-building” process had less to do with the establishment of conditions for economic, social and institutional co-development, and more with efficient borders to regulate flows of trade and people. Thus, “region-building” continues to have more to do with selective networking of stakeholders. In that respect, and in spite of regional specificities, the Arizona-Sonora “region-building” does not differ that much from experiences of other CBRS in the U.S.-Mexico border (see for example San Diego-Tijuana CBR in Boedeltje, 2012). Two modes still dominate the agenda, entrepreneurial and transportation, as is common in other emerging CBRS (Cold-Ravnkilde, Singh, and Lee, 2004; Sparke, 2002). The entrepreneurial agenda has focused on attracting new business to locate in the region that provides advantages as a gateway to Mexico; the transportation agenda has focused on attraction of federal money for the improvement of access to border ports of entry and their infrastructure for better facilitation of cross-border trade flows.

CONCLUSIONS

What has happened in the Arizona-Sonora Region is not accidental. It has happened at the conjunction of local, regional, national and global, and where history, geography and the personalities carved a region-specific set of economic, political, cultural and spacial relationships. This paper analyzes the process of region-building in the Arizona-Sonora CBR from three perspectives. The first perspective highlighted the role of agents and institutions in CBR construction and deconstruction processes. The Arizona-Sonora Region was built on neo-liberal principles at the dawn of NAFTA and framed by a set of specific objectives to improve the region’s competitiveness in the global and North American economy. Like in other CBRS emerging within NAFTA framework, cross-border public-private coalitions involving entrepreneurs, government, universities and non-profit actors and institutions gained prominence as agents for regional agendas and outcomes. But unlike other CBRS, Arizona and Sonora already had a long standing, government-supported institutions of cross-border collaboration in place —Arizona-Mexico Commission and Comisión Sonora-Arizona— and these two became the cornerstone of cross-border governance model. This paper argues that what at first looked like an advantage of having established, government-supported

cross-border agencies in place, turned out to be a detriment for sustainability of the formal CBR. Because the Commissions' primary responsibility has been to their respective governors, the efficiency of Commissions and their various committees depend on the political agenda of a governing party in each state, as well as on personal inclination of each governor. Thus, even if the story of the Arizona-Sonora Region is an integral part of the larger story of contemporary globalization coupled with rebordering in the U.S.-Mexico region, the recent deconstruction trend also demonstrates that states nevertheless remain essential in regulating and supporting such a processes.

The second perspective highlighted the relationship between formal and functional CBR. The vision of the Arizona-Sonora Region —i. e., a new imaginary geography— differs profoundly from the functional region —i. e., a real geography— despite the fact that the two are related and feed upon each other. The functional region is an outcome of long historical relationships, uneven economic development, and modern transformation under globalizing forces; it is based on all cross-border flows, including flows of documented and undocumented migrants. The formal region Arizona-Sonora Region was constructed on foundations of the functional region, but envisioned as an expanded action space beyond the functional region by encompassing the entire territories of both states, and by exploiting states' uneven resources as complementarities. The formal region nevertheless remained exclusionary by purposely focusing strictly on commerce and physical infrastructure agendas. This proved to become unsustainable under mounting pressure from increasing undocumented migration and re-bordering processes after 9/11/2001.

The third perspective highlighted the interaction between strategic developments at the national (international) level and the regional agenda. The shift in national agenda toward border securitization without resolving the immigration reform severely challenged the formal cross-border region built on the premises of borderless economy. Negative perceptions of insecure and crime infested border with thousands of undocumented crossers polluting the border environment, stealing American jobs, and burdening public services, have been fueled by Arizona's worsening economic situation. A shift in regional agenda was also influenced by new political landscape and a more conservative leadership.

With changing economic and political landscapes in both Arizona and Sonora it is a "high noon" to consider re-building the CBR. This paper discussed a number of lessons from the experience of the Arizona-Sonora CBR that shall be valuable as a new generation of decision-makers and stakeholders emerges in the region. These include: relevance of personalities in key decision-making positions; pros and cons of government supported/controlled key organizations

serving as the CBR managers; limitations of a neo-liberal model focused on cross-border flow of goods and market expansion; consequence of limited public interest/understanding of CBR; and the effect of overly ambitious projects relative to the existing political goodwill and funding realities.

BLANCA

TERCERA PARTE
EVIDENCIAS EMPÍRICAS DEL PROYECTO
DE COOPERACIÓN Y GOBERNANZA
BILATERAL Y TRANSFRONTERIZA.
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

BLANCA

9. PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN DE LAS DIVERSAS ORGANIZACIONES Y ACTORES EN LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

*María del Rosio Barajas Escamilla*¹

INTRODUCCIÓN

Bajo el contexto de la globalización, el papel de las regiones transfronterizas ha tendido a redimensionarse, pasando éstas a jugar un papel más activo en pro de su propio desarrollo. Lo anterior ha sido posible gracias a la participación de los actores de dichos espacios en amplios procesos de cooperación transfronteriza, y en las sinergias que se producen entre los actores que intervienen en dichos procesos.

A partir de un análisis empírico se busca mostrar las características que guardan en el momento actual las diversas relaciones e interacciones que se suscitan entre los actores de las diversas organizaciones que participan en la construcción del desarrollo transfronterizo entre México y Estados Unidos. Lo anterior, a partir de tres grandes eventos que sellan el carácter de dependencia/interdependencia de dichas relaciones: por un lado, la firma, a finales de 1993, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por medio del cual se produce una mayor profundización en el proceso de integración económica de la región transfronteriza (con efectos más allá de lo económico) entre Canadá, Estados Unidos y México; por otro, la emergencia, a partir de la década de 1990, de múltiples actores institucionales de gobiernos no centrales, así como del sector privado y social, los cuales dan pie a la constitución de comunidades transfronterizas como

¹ Este artículo se produjo con el apoyo del Conacyt a través del Proyecto de Investigación Núm. 106367, "Cooperación bilateral y gobernanza transfronteriza. Lineamientos de política pública". Se agradece la colaboración técnica de la licenciada Claudia S. Esparza y los comentarios de la licenciada Agustina Galantini.

consecuencia del crecimiento de este tipo de relaciones en diversos ámbitos (económicos, sociales, ambientales, del desarrollo urbano, entre otros) y, por último, destaca la política unilateral de “seguridad nacional” que implementa Estados Unidos en sus puertos fronterizos a partir del 11 de septiembre de 2001 y que cambia la dinámica de integración y cooperación en los espacios transfronterizos, trastocando y vulnerando las relaciones transfronterizas construidas hasta ese momento. Sin embargo, como respuesta a este nuevo escenario, nuevos actores y nuevas acciones emergen en este ámbito.

Los procesos antes mencionados tienen por respuesta el surgimiento de mecanismos de acción colectiva entre los actores del desarrollo, así como la implementación de nuevos arreglos institucionales que, en conjunto, se apoyan en la generación de procesos de aprendizaje para la colaboración, particularmente entre los actores institucionales locales privados y sociales y los llamados actores de gobiernos no centrales.

La hipótesis que se sustenta en este capítulo es que las relaciones de cooperación y resolución de conflictos entre diversos actores del ámbito transfronterizo entre México y Estados Unidos se caracterizan por su gran dinamismo, pero a la vez por su complejidad para avanzar hacia objetivos de largo plazo, confrontando dificultades para conformar una verdadera comunidad transfronteriza debido a limitaciones de competencia internacional y de diferencia en las capacidades de los actores de ambos lados de la frontera. Esta circunstancia impide avanzar hacia una verdadera gobernanza transfronteriza del espacio.

Para este análisis partimos de dos grandes marcos conceptuales: el primero se refiere al papel de las relaciones de interdependencia entre México y Estados Unidos, las cuales se expresan en una creciente y diversa integración; el segundo es relativo al papel que juegan los actores de gobiernos no centrales en los nuevos esquemas de gobernanza, así como los esquemas de acción colectiva que se producen en esta región transfronteriza a fin de responder a los cambios que ha traído el TLCAN, por un lado, y por el otro, los cambios unilaterales impuestos por Estados Unidos en sus puertos de entrada, lo cual ha modificado la dinámica fronteriza.

El capítulo está conformado de la siguiente manera: en un primer apartado se abordan los procesos de interdependencia e integración y su efecto en el reescalamiento del territorio, procesos que son centrales en los diversos mecanismos de gobernanza en el territorio y en la acción colectiva de los actores regionales. En un segundo apartado se identifican los principales procesos que han originado la integración económica entre México y Estados Unidos. Un tercer apartado presenta los resultados de investigación, producto de la aplicación de una encuesta realizada entre 2012 y 2013 a 83 organizaciones, con la que se buscó recuperar los

elementos centrales que pudieran explicar cómo se expresan en los diversos actores los conceptos de interdependencia, gobernanza y acción colectiva. En el cuarto apartado se presentan las conclusiones.

INTERDEPENDENCIA E INTEGRACIÓN:
ENTRE LA ACCIÓN COLECTIVA DE LOS ACTORES
DEL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS
NO CENTRALES EN LOS PROCESOS DE GOBERNANZA

Para autores como Hocking (1999) y Kroll (1993), en particular en las últimas dos décadas, el proceso de globalización ha demandado la participación de nuevos actores, tales como corporaciones internacionales, organismos internacionales y organismos no gubernamentales, entre otros. La globalización ha significado un periodo de fuertes presiones sobre la política externa de los Estados-nación para responder a las coerciones producidas en la esfera doméstica e internacional; esto obliga a la revisión de las políticas públicas, así como la maquinaria de gobierno, para adaptarla a las necesidades más actuales.

Los ejemplos que existen sobre procesos de integración, tales como la Unión Europea, el TLCAN y ASEAN, nos muestran de manera cada vez más evidente la interconexión producida entre los procesos de globalización y deslocalización-relocalización industrial (Messner, 2007).

Lo anterior nos ubica en la discusión sobre la nueva escala territorial o sobre el proceso de reterritorialización, o el de reescalamiento que proponen Jessop (2004) y Perkmann y Sum (2002), para quienes el siglo XX significó una interfase territorial entre los procesos de urbanización y la reestructuración del Estado territorial y en donde las ciudades compiten entre ellas en términos de sus capacidades (como sus sistemas de transporte, dotación de energía, sistemas de comunicación, redes de colaboración, formas específicas de producción e intercambio, así como de distribución y consumo).

La respuesta de los Estados-nación a esta emergencia fue intensificar la interdependencia económica a través de la implementación de nuevas formas de política socioeconómica en el ámbito nacional, así como de una mayor participación en los procesos de integración regional y de coordinación supranacional (Nye y Keohane, 1971; Keohane y Nye, 1989; Rosecrance, Alexandroff, Koehler, Kroll, Laqueur y Stocker, 1977), pero también permitiendo la creación de espacios subnacionales, con una clara emergencia —en particular— de actores de organismos de gobierno de distinto nivel (bilateral, nacional, estatal, local y transfronterizo) que participan en diversos esquemas de gobernanza. Asimismo, Brenner (1999a) agrega

que otras capacidades son suplantadas por redes horizontales de poder en los niveles local y regional, pasando por encima de los Estados centrales y conectando regiones de diversas naciones.

De tal forma, este contexto implica el nuevo papel que juegan los espacios subnacionales o espacios transfronterizos en este nuevo reescalamiento del territorio, producto de los cambios en el modelo de acumulación capitalista. En esta discusión resulta interesante reflexionar sobre el planteamiento de Blatter (2001), para quien las regiones fronterizas no son, necesariamente, los espacios primarios en el proceso de globalización, aunque estos espacios sí juegan un papel de primera línea en las sociedades que son frontera, ya que nuevas fuerzas emergen en las regiones transfronterizas,² algunas de las cuales no son sólo locales, sino que también constan de la integración transnacional, de la descentralización doméstica, la regionalización y de los gobiernos nacionales (Barajas y Aguilar, 2013).

Si bien es cierto, por ahora no es el objetivo centrar la discusión sobre las relaciones de interdependencia e integración en el nivel nacional, pero la explicación sobre la conformación de comunidades transfronterizas y la emergencia de los actores institucionales de gobiernos no centrales no puede entenderse si no es a través del análisis de las relaciones de interdependencia y de cooperación (Buhrkoh, 1992) entre países como México y Estados Unidos.

Al respecto, Keohane (1998) y Keohane y Nye (1989,³ 2000) señalan que no necesariamente todas las interacciones que sostienen los diversos países y regiones son relaciones de interdependencia,⁴ y afirman que no sólo las relaciones económicas son la base de dicha interdependencia, sino también las relaciones sociales y ecológicas, por lo que los conflictos de interés que de estas relaciones resultan pueden ser aminorados por las relaciones de interdependencia, toda vez que la cooperación es la base para resolver el conflicto a diversos niveles: doméstico, transnacional y gubernamental (Jessop, 2002; Brenner, 1999b). De igual forma, se sostiene que debe reconocerse que no todas las relaciones de interdependencia se caracterizan por ser simétricas, lo cual conlleva la existencia de relaciones desiguales de poder entre los actores participantes en dicha relación.

Así, Keohane y Nye (1989) abordan el tema de los componentes centrales de los procesos de interdependencia: sensibilidad, vulnerabilidad y asimetría; además,

² Para Jessop (2004), la región transfronteriza se desarrolla a partir del intercambio basado en proximidades y complementariedades geográficas, económicas, políticas y de seguridad.

³ Este libro fue originalmente escrito en 1977.

⁴ La teoría de interdependencia nace dentro de la Escuela de Relaciones Internacionales, pero es recuperada por la perspectiva analítica de la economía política internacional para explicar de manera particular los efectos de los procesos de integración económica y formación de nuevos bloques regionales como la U. E., el TLCAN, Mercosur, ASEAN y otros conglomerados regionales.

consideran que se comete un gran error cuando las relaciones de interdependencia asimétrica no consideran los patrones de vulnerabilidad que existen en la relación, o la sensibilidad que se produce por parte de un actor en contra de las acciones de otro. Por su parte, Kroll (1993) refiere que las relaciones de interdependencia requieren de la coordinación de diversas políticas que permitan a todos los actores involucrados en la relación alcanzar ganancias conjuntas, disminuyendo con ello los efectos de vulnerabilidad y sensibilidad⁵ de un país en relación con otro.

Las asimetrías producen un efecto diferenciado sobre lo que Majone (2013) llama costos de transacción⁶ para cada país, lo cual significa que serán menores para aquellos países/regiones que regularmente cuenten con más recursos políticos *versus* los que no los tienen. Sin embargo, los actores de las distintas organizaciones también experimentan costos de transacción, derivados de las relaciones que se establecen en su ámbito de acción.

En relación con el papel de los actores de gobiernos no centrales en la diplomacia y en la acción colectiva en los espacios transfronterizos, Brenner (1999b) sostiene que la interdependencia es una nueva forma de organización territorial y que en dicha reorganización son los actores regionales los que, a través de una acción colectiva, logran darle sentido a la relación de interdependencia. Lo anterior se propone en concordancia con Hocking (1999), para quien los actores públicos y privados en la organización territorial funcionan mediante un sistema de mutua dependencia y en la cual interactúan en lo que también el autor llama “poliarquía global”.

Para Hocking (1999), el nuevo reescalamiento del territorio y el surgimiento de diversos procesos de integración dan lugar al surgimiento de la paradiplomacia, la cual se ejerce en un espacio multinivel, y es liderada por la acción colectiva de los actores gubernamentales y no gubernamentales en los espacios transfronterizos, quienes impulsan procesos de cooperación, ya sea para potenciar sus regiones o para resolver conflictos.

Hocking (1999) define la existencia de tres dimensiones en las cuales estos actores participan: 1) nivel de participación continua en la arena internacional y en la construcción de estructuras dentro de dicho espacio para resolver problemas del ámbito regional y local (espacio de la alta política); 2) un nivel de involucramiento muy fuerte en los temas de los actores de gobiernos no centrales (como espacio de la baja política), y 3) en la construcción y desarrollo de una forma de

⁵ La vulnerabilidad es una medida de dependencia/independencia, en tanto la medida de sensibilidad es una medida de interdependencia.

⁶ Los costos de transacción refieren los costos en que se incurre por búsqueda de información, negociación, monitoreo y puesta en marcha del comercio.

gobernanza local. Un ejemplo de lo anterior lo podríamos encontrar en el tema del combate al narcotráfico, que ahora corresponde no solamente a la agenda de “alta política”, sino también de “baja política”, es decir a la política local.

Autores como Blatter (2001), Boisier (2005), Tuman y Neeley (2003) y Anderson y Gerber (2008) se cuestionan por qué dichas relaciones no son más intensas ni más estructuradas si se comparten todos estos factores. Sin embargo, la respuesta es más compleja de lo que aparenta, ya que los gobiernos centrales juegan en muchos momentos un papel de inhibidores de la mejoría en las relaciones de interdependencia, de cooperación y de gobernanza transfronteriza.

EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

En este contexto de relaciones de interdependencia de carácter asimétrico, se podría ubicar el planteamiento de Martínez (2006), quien, utilizando la perspectiva de la dependencia explica que en el contexto de las relaciones entre México y Estados Unidos, los mexicanos consideran que el poderío económico y político que tiene aquel país ha sido utilizado para obtener mayores ventajas sobre México, imponiendo la agenda sobre los temas centrales en la relación.

Las relaciones de dependencia/interdependencia entre las regiones fronterizas de México y Estados Unidos se remontan al propio proceso de delimitación fronteriza entre los dos países. Para Martínez (2006) y Anderson y Gerber (2008), la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos se funda en los diversos conflictos que ambos países han enfrentado —bajo una perspectiva dominante en México que considera “expansionista e intervencionista” a Estados Unidos—, lo que ha hecho muy difícil construir lazos de confianza y ha generado una asimetría de poder entre ambos países, lo cual se ha traducido en relaciones que oscilan entre el conflicto y la cooperación.

Como se ha documentado en diversos trabajos (Barajas y Almaraz, 2011), el poblamiento de las ciudades fronterizas del norte de México es un proceso que recién inicia en las últimas décadas del siglo XIX, y su crecimiento económico puede entenderse únicamente a partir de las relaciones económicas que estas ciudades establecieron con las ciudades fronterizas del sur de Estados Unidos, a través de las actividades turísticas, comerciales y, recientemente, agroindustriales e industriales. De tal forma que en el México posrevolucionario de la década de 1930 se instauran los regímenes de zonas y franjas fronterizas, mismos que serían un importante soporte no sólo del crecimiento económico de la frontera norte, sino también de su poblamiento.

Adicionalmente, se crea para la frontera norte de México el régimen de la industria maquiladora en 1965 y el adecuamiento por parte de Estados Unidos de las cláusulas aduanales 806/807, lo cual permitiría el perfecto abonamiento de este régimen de excepción (Barajas y Almaraz, 2011; Davis, 1985) para el desarrollo local de las principales ciudades fronterizas del norte de México. Este conjunto de acontecimientos permitió un fuerte crecimiento de su estructura industrial exportadora (vinculada con procesos de subcontratación internacional y con redes globales de producción), que ya era sobresaliente, en 12 y hasta 14 por ciento.

Hacia principios de 1980 empezaron a surgir diversas redes de tipo transfronterizo que buscaban generar sinergias entre los habitantes de esta región para potenciar su desarrollo. Se reconocía que el espacio compartido y a la vez dividido por una frontera internacional, había generado ya la emergencia de procesos industriales compartidos, flujos de personas en ambos sentidos (para desarrollar actividades y relaciones de comercio, negocios, turismo, empleo, salud, educación y hasta narcotráfico) y problemas ambientales compartidos, entre otros. Éste es el marco en el cual aparece, en 1980, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF),⁷ la cual constituye la expresión más clara de la emergencia de los gobiernos no centrales en el ámbito transfronterizo. La Conago, en la década de 1990, se convierte en uno de los más entusiastas promotores de la firma del TLCAN, incluyendo en su agenda de los años siguientes a la firma de dicho tratado, los temas de la ampliación de la infraestructura de cruce fronterizo y de carreteras para facilitar el crecimiento del comercio internacional, así como hacer *lobby* ante los gobiernos centrales de México y Estados Unidos sobre los temas fronterizos. Para su funcionamiento, este esquema de cooperación y resolución de conflictos se ha organizado en 13 mesas de trabajo y mantiene una dirección rotativa entre gobernadores mexicanos y estadounidenses (Lara, De la Parra, Melgar, Patrón y Sánchez, 2013). El TLCAN marca un nuevo periodo en las relaciones entre México y Estados Unidos. La frontera profundiza su proceso de integración (Ronfeldt y Sereseres, 1978, 1983).

Lo anterior trae al espacio fronterizo nuevos temas que van a concitar la emergencia de los más diversos actores del sector público, privado y social, los cuales en conjunto van a participar en la construcción de las nuevas relaciones transfronterizas en el área de la economía, la política, el medio ambiente, la sociedad y la seguridad.

El acuerdo comercial viene también a ampliar las relaciones económicas en el ámbito transfronterizo. La inversión extranjera ya no va de manera exclusiva a

⁷ Este esquema de cooperación incluye a los seis gobernadores de los estados fronterizos del norte de México (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y los cuatro estados del sur de Estados Unidos (California, Arizona, Nuevo México y Texas).

la maquiladora en la frontera mexicana (la cual presentó un crecimiento exponencial en los siguientes años al acuerdo), sino que se va a expandir hacia el resto de la región, destacando el crecimiento de otros sectores industriales como el automotriz y el metalmecánico, el sector comercial, la educación, la investigación, entre otros. En la década de 1990, la mayoría de las ciudades fronterizas del norte de México experimentaron un fuerte crecimiento económico a partir de sus relaciones de interdependencia con los condados del sur de Estados Unidos —como es el caso del turismo, los servicios, la industria y el comercio—, de tal forma que pares de ciudades fronterizas como Tijuana-San Diego, El Paso-Ciudad Juárez, o Nuevo Laredo-Laredo, tuvieron uno de los niveles más altos en el mundo de cruce de personas, autos, camiones y mercancías.

De manera particular, durante los años de 1990 emergieron amplias redes de cooperación entre organismos empresariales, de la educación y de los gobiernos no centrales para apoyar el desarrollo transfronterizo (Clement, 1997; Barajas, 2001); su principal característica fue una acción colectiva mediada fundamentalmente por acuerdos de buena voluntad y coincidencia de intereses, en particular para exigir a los gobiernos centrales la puesta en marcha de acciones más contundentes para propiciar el desarrollo de la región transfronteriza en formación.

Asimismo, bajo el TLCAN, el desarrollo industrial en su conjunto hace visible el tema del medio ambiente y los problemas asociados al primero, como son la contaminación, el manejo inadecuado de desechos tóxicos, manejo inadecuado de aguas residuales, contaminación del mar por desecho de aguas negras, pérdida de agua en el Valle de Mexicali por el revestimiento del Canal Todo Americano, entre otros. Además, el TLCAN abrió el espacio a los grupos ambientalistas y de derechos humanos para pugnar por la firma de acuerdos paralelos para atender los problemas ambientales en el ámbito transfronterizo, lo cual dio origen a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y al Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN).

En 2001, los gobiernos de México y Estados Unidos acuerdan impulsar un esquema de cooperación bilateral llamado Partnership for Prosperity,⁸ en el cual se considera importante generar sinergias entre los dos países, particularmente en la región fronteriza para impulsar el desarrollo. Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (9/11) en E. U. afectan de tajo el intenso flujo de las relaciones transfronterizas y provocan un giro a este tipo de esquemas, haciendo visible nuevamente la frontera internacional como un espacio de conflicto y desconfianza. Este evento introduce nuevas dinámicas a las relaciones transfronterizas:

⁸ Blatter (2001) destaca las comisiones y las alianzas como mecanismos de cooperación bilateral y transfronteriza.

los nuevos controles fronterizos por parte de E. U. afectan de manera inmediata el cruce fronterizo, no sólo la industria y el comercio, sino también los intercambios familiares, de trabajo (en ambas direcciones), culturales y artísticos, académicos, empresariales, entre otros. Sin duda, la consecuencia más grave para la región transfronteriza es la forma en que se trastoca la agenda del desarrollo en aras de priorizar la agenda de la seguridad, obstaculizando las acciones colectivas de los diversos actores del sector público, privado y social en torno a dicha agenda.

De la misma forma, son las acciones unilaterales de los actores del gobierno central de Estados Unidos y México las que redefinen la agenda de seguridad-desarrollo en la región fronteriza, impactando de manera negativa el proceso de construcción de una comunidad transfronteriza. Desafortunadamente, esta situación fue ignorada y hasta consecuentada por los actores del gobierno central de México, quienes no entendieron la magnitud del efecto de esta medida para una región que hasta entonces se había convertido en la válvula de escape de la difícil situación económica del país, y cuya integración hacia el norte había sido definida desde el centro.

Sin duda, la frontera de México con Estados Unidos ha sido una importante puerta de entrada del contrabando de droga del sur hacia el norte, generando con ello serios problemas a las ciudades transfronterizas: crecimiento de las bandas criminales y de narcotráfico, el crecimiento exponencial del narcomenudeo, misma que se combina con la corrupción policíaca y acarrea fuertes problemas sociales y de salud a las comunidades transfronterizas.

El reforzamiento de las fronteras por el 9/11 en Estados Unidos se combina con un ambiente antiinmigrante extremo, como en el caso de Arizona y la Ley SB-1, así como el asentamiento al sur de la frontera de estos nuevos pobladores en zonas de alto riesgo, con condiciones de vida y de apoyo en servicios públicos y de salud muy precarias (Wong-González, 2013b). Desde 2008, han sido expulsados miles de ex convictos a las fronteras del norte de México, después de haber concluido sus condenas en cárceles estadounidenses.

El predominio del tema de la seguridad hizo evidente la existencia de un número considerable de organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades filantrópicas y de apoyo a las comunidades marginadas, por medio del establecimiento de organismos transfronterizos que recaban fondos y buscan apoyo de recursos humanos para prestar diversos tipos de servicio social, de manera particular en las comunidades más marginadas de las ciudades fronterizas. Cabe mencionar que estos organismos, la mayoría de ellos estructurados bajo la figura de organismos no gubernamentales (ONG), no sólo reciben recursos del extranjero o participación de voluntarios del lado estadounidense, sino que también los

obtienen en el lado mexicano, a través de clubes, iglesias, gobiernos locales, empresarios y la comunidad en general. Tienen una multiplicidad de propósitos, ya que apoyan tanto a población en situación de calle, como en recuperación de adicciones, manejo de finanzas familiares, apoyo en la construcción de viviendas y mejora de las mismas. Incluso existen organismos de protección a migrantes, de defensa de derechos humanos y de apoyo a familias para la reunificación familiar. Lo más interesante de estas actividades es el desarrollo de amplias relaciones transfronterizas para aprovechar sinergias y generar procesos de aprendizaje local.⁹

El predominio del tema de la seguridad da lugar a una modificación sustancial de Partnership for Prosperity (PP) de 2001 y en 2003 se propone el Partnership for Security and Prosperity (PSP) (U.S. Department of State, Archive, 2009), sujetando el tema de la prosperidad a la seguridad de las fronteras. Fue tan fuerte la presión que alianzas como la Conago rápidamente incorporaron el tema de la seguridad como un tema central de su agenda en 2003, dejando de lado muchos de los esfuerzos de colaboración para el desarrollo entre actores del sector público, privado y social.

En este contexto surge el Plan Mérida en 2008 (U.S. Embassy, México, 2008) y la creación de diversos mecanismos para ordenar la colaboración entre gobiernos federales en un marco de acción transfronterizo. Los temas del narcotráfico y el crimen organizado justifican nuevamente la intervención de los actores de los gobiernos centrales de México y E. U. Cabe señalar que aunque el Plan Mérida tiene como principal objetivo apoyar con armas y equipamiento al ejército mexicano en su combate en contra del crimen organizado, la fuerte presión de la sociedad civil obliga al gobierno estadounidense a destinar parte de este recurso a las ONG que apoyan la recuperación de los espacios públicos y de la regeneración del tejido social, sensiblemente lastimado en las principales ciudades fronterizas por el crecimiento del narcotráfico y el crimen organizado (Tijuana, Ciudad Juárez, Matamoros, entre otras).

LAS ORGANIZACIONES Y SUS ACTORES EN EL ESPACIO TRANSFRONTERIZO: RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Este apartado presenta parte de los resultados de investigación del proyecto “Cooperación y gobernanza bilateral y transfronteriza: lineamientos de política pública” (Conacyt, núm. 106367).

⁹ En la encuesta aplicada a 83 organizaciones de la frontera, sólo incorporamos a los organismos más visibles; en una segunda etapa de investigación se abordará el análisis de este grupo, que

La principal herramienta para la recolección de datos entre organizaciones establecidas en la región transfronteriza fue la aplicación de una encuesta a 83 actores: “Las relaciones e interacciones para la cooperación y la resolución de conflictos en la región transfronteriza México-Estados Unidos”, la cual fue realizada entre 2012 y 2013. La muestra obtenida resultó en un amplio directorio que se construyó para la región fronteriza México-Estados Unidos, considerando aquellos organismos que participan en diversas relaciones transfronterizas y/o forman parte de alianzas, redes, comisiones, asociaciones, etcétera. Por lo anterior, se obtuvo una muestra de conveniencia, teniendo en cuenta en particular a las organizaciones más activas en las relaciones transfronterizas, más accesibles y dispuestas a cooperar con el proyecto. Cabe señalar que tuvimos una buena respuesta de parte de los informantes para realizar este trabajo de campo. Del total de 83 organizaciones,¹⁰ 52 de ellas (un poco más de 62%) se concentran en el ámbito socioeconómico (lo cual incluye asociaciones empresariales, organismos gubernamentales de desarrollo económico, pero también otros organismos como ONG que actúan en las acciones sociales y algunas organizaciones académicas que promueven el intercambio de conocimientos en el ámbito académico y de investigación); también se incluyeron 20 organismos (24%) cuya principal actividad se dirige a acciones de protección ambiental; tres (4%) en el área de la seguridad y otras ocho (10%) en diversos ámbitos como la salud (ver la figura 1).

Uno de los primeros aspectos que analizamos se relaciona con la propia identidad del actor transfronterizo. Dado que las relaciones transfronterizas se viven día a día y forman ya parte de la cotidianidad del individuo, era de esperarse que el individuo se percibiera a sí mismo como actor transfronterizo. Sin embargo, los resultados de investigación mostraron algo diferente. El cuadro 1 presenta, en el lado de los renglones, por un lado la identidad que se adjudica el propio actor, la cual puede ser desde ser un actor local, binacional, trinacional, transfronterizo o transnacional-global; mientras tanto, en el lado de las columnas, incorporamos las opciones que a partir de nuestra propia valoración corresponden con el carácter de los diversos organismos. En el primer caso, encontramos que sólo 22 organizaciones (cerca de 27%) se consideraron a sí mismas como actores meramente transfronterizos, lo que sumado a los 26 casos (casi 32% del total) en que las organizaciones se calificaron como organismos binacionales, resultó que 59 por ciento de los 83 organismos que incorporamos en la muestra manifestaron una

ofrece una cantidad impresionante de experiencias de cooperación transfronteriza, de procesos de aprendizaje, pero también de conflictos dada la naturaleza de sus actividades.

¹⁰ De acuerdo con North (1993), las instituciones comprenden las normas, las leyes, los reglamentos, mientras que las organizaciones son las agencias de gobierno, las cámaras de industria y comercio, las empresas, etcétera.

FIGURA 1
PRINCIPALES ACTORES DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS



FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

clara conciencia de su participación en una comunidad transfronteriza. Esto es en sí relevante, porque nos habla de la intervención consciente en un espacio transfronterizo, lo que implica de alguna forma intervenir en un espacio internacional.

La definición de un actor transfronterizo resulta de un conjunto de criterios que debería de cumplir aquella organización de carácter transfronterizo: su participación continua en actividades transfronterizas, el desarrollo de múltiples relaciones con organismos del otro lado de la frontera, así como su participación en diversos proyectos de colaboración de tipo transfronterizo.

Los resultados de esta nueva valoración fueron los siguientes: encontramos que 54 de 83 casos (casi 66% de los actores organizacionales) podría considerarse como actor local-transfronterizo, lo cual quiere decir que actúan tanto en el ámbito local como transfronterizo, esto como un complemento de sus actividades y/o para fortalecer la visión de comunidad transfronteriza. En este grupo ubicamos a un amplio grupo de actores que, como señalan Sparrow (2001) y Blatter (2001), han logrado una gran legitimidad para actuar en el ámbito de las “relaciones internacionales”, y donde se ubican actores del sector público, privado y social. A lo anterior se agregan los 12 casos en que los actores pueden ser considerados como netamente transfronterizos, ya que su naturaleza los ubica en ese ámbito de acción; éste es el caso de organismos de los gobiernos locales enfocados a la

CUADRO 1
RELACION ENTRE CLASIFICACIÓN PROPIA DE LOS ACTORES
SEGÚN SU OBJETO Y SU RECLASIFICACIÓN

<i>Clasificación de los actores según opciones</i>	<i>Clasificación según respuestas</i>				<i>Total</i>
	<i>Binacional trans-fronterizo</i>	<i>Nacional trans-fronterizo</i>	<i>Local trans-fronterizo</i>	<i>Trans-fronterizo</i>	
Local	0	1	21	1	23
Binacional (Mex-E.U.)	5	6	10	5	26
Trinacional	1	0	1	0	2
Transfronterizo	0	1	16	5	22
Transnacional-global	0	2	7	1	10
Total	6	10	55	12	83

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

construcción de relaciones transfronterizas con sus vecinos del sur y del norte de la frontera y de los organismos como Cocef y BDAN, que fueron creados para apoyar diversos proyectos de infraestructura ambiental y urbana en este espacio. Estos actores regularmente surgen de iniciativas de actores locales que visualizan en la región transfronteriza un amplio campo de acción y cooperación, los cuales también desarrollan diversos mecanismos u organización propia para el ejercicio de una gobernanza transfronteriza.

Sin embargo, también destaca el caso de diez organismos (12% de los casos) con vocación nacional-transfronteriza; es decir, se trata de actores con actuación multinivel. Un caso similar lo constituyen las organizaciones cuyos actores participan en el ámbito binacional y transfronterizo. En otras palabras, se trata de organizaciones que han sido creadas en el marco de los acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos pero cuya acción específica se realiza en el nivel transfronterizo.

Otro nivel interesante por analizar se relaciona con el origen de las organizaciones, ya sean mexicanas o estadounidenses. De la muestra de 83 organizaciones, 67 de ellas (casi 82%) tienen su origen en México, y las 16 organizaciones restantes (18%) en Estados Unidos. Una de las razones de esta sobrerrepresentación de la parte mexicana se debe a la gran cantidad de actores organizacionales que existen en la parte mexicana. En el caso de las organizaciones estadounidenses con

vocación transfronteriza, se encontró que las mismas están más concentradas y pertenecen a complejas redes de colaboración desde donde se definen una serie de áreas y proyectos estratégicos para participar; éste sería el caso de Sandag y las cámaras de Comercio (que agrupa a todas las actividades económicas), entre otras.

Asimismo, la diferenciación entre organismos de México y Estados Unidos nos permite ver en qué medida en ambos lados de la frontera se percibe la importancia del cultivo de relaciones transfronterizas y su participación en un ámbito de “relaciones internacionales”. Es importante señalar que, en el caso de las organizaciones estadounidenses, las mismas se caracterizan por contar con un alto grado de independencia en el establecimiento de sus relaciones, y se reconoce su capacidad de actuar en la paradiplomacia, si ello está en su propio interés y beneficio. Por ello, para estas organizaciones y sus actores les es relativamente fácil participar en mecanismos de gobernanza transfronteriza, lo que no evita los impactos de ciertas situaciones al relacionarse con la parte mexicana.

Al analizar por separado la percepción de los actores organizacionales respecto del carácter de sus organizaciones, como se puede ver a través del cuadro 2, del total de las 67 organizaciones de origen mexicano, 16 organizaciones se declararon como fundamentalmente transfronterizas; en tanto, a partir de la aplicación de nuestros propios criterios, sólo nueve organizaciones cumplen con dichos parámetros. De acuerdo con nuestros propios parámetros, 46 de 67 organizaciones mexicanas se ubican en la categoría de local-transfronterizo, es decir, casi 69 por ciento, y 13 por ciento como organizaciones netamente transfronterizas. En el caso de las organizaciones estadounidenses, únicamente seis de las 16 se consideraron a sí mismas como transfronterizas (casi 38%) pero, de acuerdo con nuestro criterio, nueve organizaciones podrían ser catalogadas como local-transfronteriza, lo cual equivale a 56 por ciento de la muestra, y como exclusivamente transfronterizas sólo tres. Dichas proporciones son relativamente más altas si lo comparamos con el total de organismos que forman parte de la muestra.

En cuanto a otras categorías, destaca que 44 por ciento de las 16 organizaciones estadounidenses pueden ser consideradas como binacionales, lo cual se explica por el reconocimiento del lado estadounidense, ya que hay mayor conciencia del papel que juegan las organizaciones locales en la dimensión de lo transfronterizo, mientras del lado mexicano hay menos conciencia de ello.

Los textos sobre cooperación transfronteriza destacan el hecho de que bajo diversos procesos de integración (llámese U. E., ASEAN o Mercosur), las organizaciones que participan en las relaciones transfronterizas son de origen público. En el caso de las organizaciones que operan en las regiones transfronterizas del TLCAN, existe una gran cantidad de organizaciones de origen privado y social

CUADRO 2
RELACIÓN ENTRE CLASIFICACIÓN PROPIA DE LOS ACTORES
SEGÚN SU OBJETO Y RECLASIFICACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

		<i>Reclasificación pregunta</i>				<i>Total</i>
		<i>Binacional trans-fronterizo</i>	<i>Local trans-fronterizo</i>	<i>Nacional trans-fronterizo</i>	<i>Trans-fronterizo</i>	
México	Local	0	20	1	1	22
	Binacional	3	8	5	3	19
	Trilateral	1	1	0	0	2
	Transfronterizo	0	11	1	4	16
	Transnacional-global	0	6	1	1	8
	Total	4	46	8	9	67
E. U.	Local	0	1	0	0	1
	Binacional	2	2	1	2	7
	Transfronterizo	0	5	0	1	6
	Transnacional-global	0	1	1	0	2
	Total	2	9	2	3	16

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

(ver el cuadro 3). En ambos casos, cuentan con el apoyo de organizaciones de gobierno que funcionan como enlaces facilitadores de sus actividades y en muchos momentos como sus financiadores.

Lo anterior se puede apreciar en los resultados de la encuesta para las 83 organizaciones, ya que 41 de los actores de las organizaciones pertenecen al sector público (49%), 19 al sector privado (casi 34%) y 10 al sector social (12%), mientras 12 son mixtos (casi 15%) y uno es internacional. De manera particular, se encontró que al sector público pertenecen 24 organizaciones ubicadas en el ámbito del desarrollo socioeconómico. Asimismo, resulta interesante que más de la mitad (24), y un poco más de 50 por ciento de las 41 organizaciones del sector público, correspondan a organizaciones del ámbito del desarrollo socioeconómico, lo cual denota el particular interés de los gobiernos no centrales por aprovechar las sinergias en el espacio transfronterizo para apoyar el desarrollo socioeconómico de la región.

CUADRO 3
RELACIÓN ENTRE ÁREAS DE PARTICIPACIÓN Y ORIGEN DE LA ORGANIZACIÓN

<i>Categoría</i>	<i>Sector al que pertenece</i>					<i>Total</i>
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Social</i>	<i>Mixto</i>	<i>Inter-nacional</i>	
Desarrollo socioeconómico	24	15	6	7	0	52
Desarrollo ecológico y ambiental	11	2	3	4	0	20
Desarrollo político y de seguridad	3	0	0	0	0	3
Otro	3	2	1	1	1	8
Total	41	19	10	12	1	83

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

Como se comentó en el apartado del contexto de la cooperación y la acción colectiva en la frontera, la participación de las organizaciones públicas en el desarrollo ecológico y ambiental es relevante a partir de los mecanismos que se han creado en el marco del TLCAN para buscar resolver y prevenir problemas de tipo ambiental, derivados del fuerte desarrollo industrial que se da en la región a partir de la década de 1990. De tal forma, encontramos que 11 de las 41 organizaciones del sector público (27%) se localizan en la dimensión de tipo ambiental. Lo anterior es entendible en la medida en que en esta dimensión intervienen aspectos de tipo legal, pues se trata de dirimir aspectos de recursos compartidos y acordar formas de participación y de resolución de conflictos, lo que regularmente pasa por los gobiernos nacionales con intervención de gobiernos locales o gobiernos no centrales.

Por otro lado, llama la atención que a pesar de que el tema de la seguridad se ha convertido para Estados Unidos en un tema de seguridad nacional, las organizaciones en el área del desarrollo político y de seguridad son mucho menores. Lo anterior pudiera deberse a la centralización que se ha hecho de esta actividad y al hermetismo con el que se maneja el tema. Sin embargo, encontramos tres organizaciones del sector público que se ubican en el tema de la seguridad, pero cuya característica es que actúan en el ámbito de los gobiernos centrales para la frontera.

En el caso de las organizaciones de origen privado, se detectó un total de 19 organizaciones, de las cuales 15, es decir, casi 79 por ciento, se ubican en el área de desarrollo socioeconómico, lo cual es entendible en la medida en que las organizaciones privadas actúan para apoyar principalmente las sinergias que pueden establecerse en el ámbito económico, no sólo debido al desarrollo de la industria maquiladora, sino también en el reciente desarrollo de las organizaciones de innovación, desarrollo tecnológico, organizaciones de educación superior, entre otros.

Se encontró también que siete de las 12 organizaciones de tipo mixto (principalmente público-privado) participan activamente en el ámbito del desarrollo socioeconómico y cuatro de 12 en el desarrollo ecológico y ambiental. Dichas organizaciones corresponden a esta nueva idea de acción colectiva y procesos de gobernanza, donde actores públicos y privados realizan alianzas para impulsar la cooperación transfronteriza para el desarrollo económico.

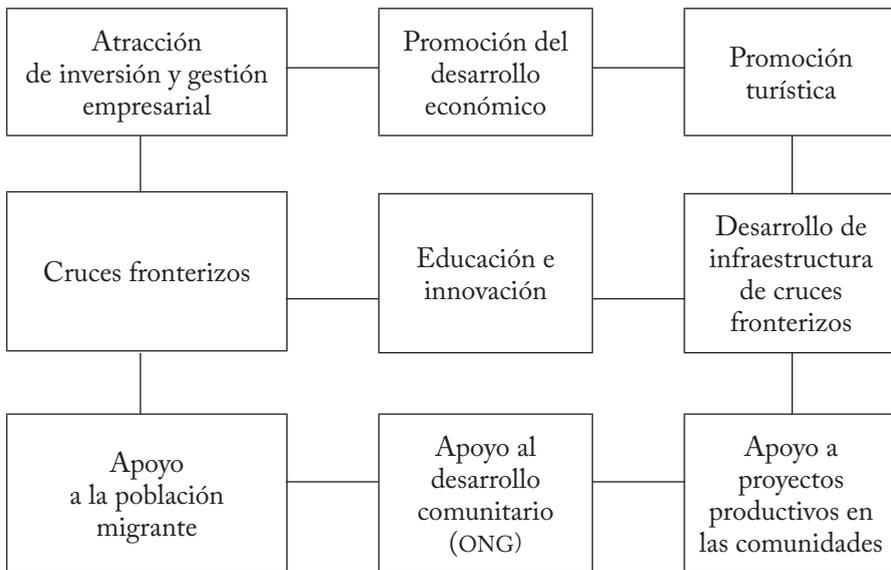
Como también se expuso ampliamente en el apartado anterior, a partir de la década de 1990 se produjo la emergencia de organismos del sector social preocupados por los efectos negativos que ocasionaba el rápido crecimiento económico de las ciudades fronterizas, particularmente en el norte de México, donde la marginación y la población en situación de vulnerabilidad era creciente, así como los efectos del deterioro ambiental. Lo interesante es que de diez organizaciones del sector social, sólo tres de ellas se incluyen en el rubro de desarrollo ecológico y ambiental, y seis en el desarrollo socioeconómico (que es el grupo más representativo de las organizaciones que se consideraron en la muestra). En el área de desarrollo social destaca el apoyo que dichas organizaciones brindan a orfanatos, casas hogar, colonias y áreas de población de las zonas periféricas en las principales ciudades fronterizas del norte de México.

Finalmente, aparecen las organizaciones cuyo origen es mixto, fundamentalmente público-privadas y privado-social. Del total de 83 organizaciones que formaron parte de la muestra, 12 organismos (15%) son de origen mixto, destacando su participación en la dimensión del desarrollo socioeconómico (7), tratándose de organismos público-privados y del desarrollo ecológico y ambiental (4) de origen público-social. Una particularidad en ambos casos es que, en su mayoría, el carácter público de los mismos se encuentra vinculado al poder de financiación de las organizaciones transfronterizas, actuando en forma de gobernanza con los sectores privado y social.

Un aspecto complementario a lo anterior es la identificación de las principales actividades en el ámbito transfronterizo que realizan las 83 organizaciones que incluimos en la muestra. La figura 2 muestra la diversidad de actividades que llevan a los diferentes organismos y que constituyen luego la fuente de sus relaciones y vínculos en el ámbito transfronterizo. Como se puede apreciar, los organismos

incorporados en nuestra muestra tienen como objetivos buscar sinergias para promover, en general, el desarrollo económico de la región fronteriza entre México y Estados Unidos y en particular el desarrollo empresarial, turístico e industrial de los pares de ciudades fronterizas como Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nogales-Nogales, Laredo-Nuevo Laredo, Brownsville-Matamoros, entre los más importantes. Adicionalmente, existen otros temas que son relevantes para el desarrollo transfronterizo, como la infraestructura que requiere el flujo de bienes y personas en los puertos de entrada, lo que ha llevado a los actores locales de las diversas organizaciones a crear una agenda en el tema, la cual incluye la planeación transfronteriza como una medida para ordenar el flujo de personas y vehículos en la región transfronteriza, puesto que para muchos actores es en esencia una región económica de alto dinamismo.

FIGURA 2
PRINCIPALES ACTIVIDADES DESARROLLADAS
POR LOS ORGANISMOS TRANSFRONTERIZOS



FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

Finalmente, el rápido desarrollo de la región fronteriza del norte de México y el endurecimiento de la política de seguridad y migratoria de Estados Unidos dieron como resultado la emergencia de múltiples organismos no gubernamentales enfocados en apoyar a la población migrante, a los niños, ancianos, mujeres y

población más desprotegida y en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, resulta importante señalar que no se trata sólo de organismos estadounidenses, sino también de origen mexicano, los cuales establecen alianzas y buscan el apoyo de organismos estadounidenses para actuar en pro de estas nobles tareas.

Un aspecto importante que se trabajó en la encuesta fue tratar de identificar las características de la estructura de las diversas organizaciones (ver el cuadro 4). Algunos trabajos han destacado que en el caso de las organizaciones que actúan en el espacio transfronterizo entre México y Estados Unidos, la informalidad es una de sus características (Llera y López, 2012). Al respecto es necesario diferenciar entre la formalidad-informalidad de las organizaciones que participan en el espacio transfronterizo y el tipo de relaciones formales-informales que se establecen entre ambas.

CUADRO 4
RELACIÓN ENTRE ÁREAS DE PARTICIPACIÓN
Y TIPO DE ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN

<i>Clase</i>	<i>Formal</i>	<i>Informal</i>	<i>Semiformal</i>	<i>Total</i>
<i>Categoría</i>				
Desarrollo socioeconómico	47	3	2	52
Desarrollo ecológico y ambiental	16	2	2	20
Desarrollo político y de seguridad	3	0	0	3
Otro	7	0	1	8
Total	73	5	5	83

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

En principio, se encontró que 73 de las 83 organizaciones (casi 88%) declararon ser parte de organizaciones que cuentan con una estructura formal; en tanto que sólo cinco de estas organizaciones señalaron que sus estructuras eran informales y semiinformales, respectivamente (6%). Lo anterior resulta interesante, ya que ello facilita las acciones colectivas y la participación en esquemas de cooperación multinivel, como corresponde a la cooperación en un espacio transfronterizo.

La cooperación transfronteriza ocurre fundamentalmente entre actores debidamente establecidos, lo cual imprime a las acciones colectivas de cooperación una distinción, en donde podemos encontrar una cooperación formalizada pero

flexible. Asimismo, se puede decir que el carácter formal de las organizaciones ayuda a que las relaciones que se establezcan en el ámbito transfronterizo también sean relaciones formales, en el sentido de su continuidad, de la agenda de mediano plazo con la cual se trabaja y con los mecanismos de operación previamente establecidos.

En relación con las organizaciones que declararon contar con una estructura informal, se encontró que tres de ellas se localizan en el área del desarrollo socioeconómico y dos en el ecológico y ambiental. En tanto, en los mismos ámbitos del caso anterior se ubican los cuatro organismos que declararon contar con una estructura semiformal (dos cada uno). Éste puede ser el caso de organismos de reciente creación, mismos que están en el proceso de consolidación de su propia estructura organizacional.

Sin embargo, para tener una mayor certeza sobre el carácter de la relación, en la encuesta incluimos una batería de preguntas que intentaban recuperar mayor información sobre la intensidad de los contactos que se establecían entre las diversas organizaciones que actuaban en el ámbito transfronterizo (ver el cuadro 5). Así encontramos lo siguiente: 61 de las 83 organizaciones (73%) declaró que la relación con sus pares del lado opuesto de la frontera era continua (22) y regular (39), lo cual nos habla del establecimiento de relaciones bastante intensas y regulares e implica un nivel de intensidad en la relación transfronteriza muy importante.

CUADRO 5
RELACIÓN ENTRE TIPO DE ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN
Y PERIODICIDAD DE SUS CONTACTOS

<i>Periodicidad</i>	<i>Tipo de estructura</i>			<i>Total</i>
	<i>Formal</i>	<i>Informal</i>	<i>Semiformal</i>	
<i>Contacto</i>				
Continua	19	2	1	22
Regular	36	1	2	39
Esporádica	9	0	2	11
<i>Ad hoc</i>	9	2	0	11
Total	73	5	5	83

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

Llama la atención que de las 73 instituciones que declararon tener una estructura formal, 55 de ellas (75%) expresaron mantener relaciones continuas y regulares con otras organizaciones del lado estadounidense o mexicano, según fuese

el caso. Específicamente, se encontró que 19 de los 22 organismos que mantienen relaciones continuas con sus socios en la cooperación se caracterizan también por contar con una estructura formal. Asimismo, se identificó que 36 de las 39 organizaciones que declararon que sus relaciones con actores transfronterizos eran regulares (o sea permanentes y constantes) también cuentan con una estructura formal, lo cual habla del nivel de madurez de las relaciones transfronterizas para este amplio conjunto de organismos con vocación transfronteriza.

Sin embargo, se debe reconocer que las opciones de contacto esporádico y *ad hoc* tuvieron algún grado de representación en el total de la muestra. En ambos casos, se encontró que 23 de las 83 organizaciones en la muestra (un poco más de una cuarta parte de las organizaciones en la muestra) consideraron que sus relaciones con actores transfronterizos estaban en el nivel de lo esporádico (11 casos) y de lo que podría conocerse como *ad hoc* (11 casos); en nueve casos, respectivamente, los organismos declararon contar con una estructura formal. Cabe agregar que de los diez organismos que cuentan con una estructura informal o semiformal, seis de ellos declararon que sus relaciones con otros pares transfronterizos era continuas y regulares, lo cual confirma el carácter intenso y continuo de las relaciones transfronterizas.

En términos generales, se puede constatar que la continuidad y la regularidad son dos características importantes en las relaciones transfronterizas, y que dichas relaciones son desarrolladas principalmente por organizaciones formalmente estructuradas. Cabría señalar que, en el caso de las organizaciones que manifestaron mantener contactos *ad hoc* en el ámbito transfronterizo, esto no necesariamente implica eventualidad, sino que se parte de acuerdos entre pares para reunirse cada vez que los proyectos involucrados así lo requieran, y ello puede ser en ciertos momentos con mayor frecuencia que en otros, y también nos puede referir el caso de los nuevos actores que se van incorporando a las relaciones transfronterizas a través de las acciones colectivas.

La intensidad de las relaciones antes mostrada requiere complementarse con la identificación de la forma en que se relacionan los diversos actores de los organismos que intervienen en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos. Para ello es necesario ver el cuadro 6, que contiene un concentrado del tipo de relaciones que los diversos actores manifestaron que establecían con sus pares al participar en diversas acciones colectivas. Cabe señalar que a los diversos actores se les preguntó sobre sus principales relaciones; por ello éstas no se limitan a una sola relación, sino que pueden ser múltiples.

Como se puede observar, las relaciones entre actores públicos y privados es la relación dominante: 64 de los 83 organismos reportan como dominante esta relación, y ello explica el predominio de estos actores en el ámbito transfronterizo.

CUADRO 6
RELACIONES ENTRE INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO
DE RELACIONES TRANSFRONTERIZAS

<i>Tipo de relación por sector</i>	<i>Binacional transfronterizo</i>	<i>Local transfronterizo</i>	<i>Nacional transfronterizo</i>	<i>Transfronterizo</i>	<i>Total</i>
Público y privado	6	42	6	10	64
Público y social	5	29	6	9	49
Privado y social	4	18	2	8	32

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

Si se recuerda la figura 2, sobre las múltiples actividades de estos actores, se puede entender la fuerte dinámica de relaciones transfronterizas en la región de estudio. No menos importantes son las relaciones entre actores del sector público (con sus diversos niveles) y el sector social: 49 de 83 reportan también participar en este tipo de relaciones, y ello habla de la importancia creciente de los organismos sociales en la cooperación transfronteriza. Sin embargo, resulta menos importante la relación entre actores del sector privado con el social, lo cual es común, pero que también puede revelar el menor compromiso del sector privado en las acciones comunitarias, como las que desarrollan los actores, particularmente los organismos no gubernamentales.

Sin duda, ninguna caracterización de las relaciones transfronterizas puede ser completa o comprensiva si no logramos identificar las diversas capacidades con las que cuentan las organizaciones que actúan en el ámbito transfronterizo. Hemos decidido utilizar como variable control el origen de las organizaciones (México y Estados Unidos), principalmente porque existe una hipótesis ampliamente difundida en el sentido de que las organizaciones de origen estadounidense cuentan con un mayor número de capacidades técnicas y sociales que las mexicanas para actuar en el ámbito transfronterizo, y también para hacer más fructíferas las relaciones establecidas con sus pares transfronterizos (Tuman y Neeley, 2003).

A todos los actores de las organizaciones que se entrevistaron se les cuestionó sobre la existencia de las cuatro capacidades básicas que se requieren para participar en las relaciones transfronterizas. En la primera, relativa al manejo y disponibilidad de información, se encontró que 56 de los 83 mencionan tener un manejo adecuado de información; de tal forma que 56 de las 67 organizaciones mexicanas (casi 84%) manifestaron que contaban con esta capacidad, en tanto

se manifestaron en el mismo sentido 13 (81%) de las organizaciones estadounidenses.

Sin embargo, cuando se cuestionó a las organizaciones sobre su capacidad de apoyo en tareas de investigación y desarrollo, considerando su capacidad innovadora, sólo 31 de las 67 organizaciones mexicanas (46%) manifestaron contar con esta capacidad; esta percepción fue superada por las organizaciones estadounidenses, en donde nueve de 16 organismos (56%) reconocieron en esta opción una capacidad alcanzada.

Otro aspecto relevante de las relaciones transfronterizas se relaciona con el tipo de colaboración que se establece entre los diversos actores de acuerdo con la dimensión que corresponde. Resultó relevante que la definición de acciones conjuntas y de planeación recibiera el mayor número de coincidencias como principal relación entre actores transfronterizos (ver el cuadro 7). Dicha opción fue reconocida como una actividad central para 36 de los 83 organismos de la muestra (43%), destacando en ello las organizaciones del desarrollo socioeconómico y ecológico y ambiental, que son las dos dimensiones más importantes de la cooperación transfronteriza.

En tanto, las relaciones de cabildeo fueron importantes para 15 de 83 organismos (18%). Dicho cabildeo se lleva a cabo en particular frente a los gobiernos

CUADRO 7
RELACIÓN ENTRE EL TIPO DE COLABORACIÓN
Y EL SECTOR AL QUE PERTENECE

<i>Tipo de colaboración</i>	<i>Área de participación</i>				<i>Total</i>
	<i>Socio-económico</i>	<i>Ecológico y ambiental</i>	<i>Político y de inseguridad</i>	<i>Otro</i>	
De cabildeo	12	2	0	1	15
Definición de acciones conjuntas y planeación	22	10	1	3	36
De compartición de aportaciones y recursos financieros	4	3	0	2	9
Combinación de varios	14	5	2	2	23
Total	52	20	3	8	83

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

centrales de México y Estados Unidos, con quienes se requiere negociar proyectos transfronterizos y/o medidas de apoyo a la región transfronteriza.

También quedó claro que no existe un solo tipo de colaboración, sino que un buen número de organizaciones, cerca de 28 por ciento, combinan varios tipos de colaboración, y en ello destaca la dimensión del desarrollo socioeconómico y ecológico y ambiental.

Otro aspecto relevante de las organizaciones incorporadas en la muestra consiste en las capacidades que las propias organizaciones reconocen respecto de las organizaciones con las que se relacionan. Para Aguilar (2009), el proceso de gobernanza en el cual participan las organizaciones públicas, privadas y sociales se apoya en el desarrollo de sus capacidades técnicas y sociales, de comunicación, de desarrollo normativo y de gestión gubernamental; por tanto, resulta interesante realizar un acercamiento a las mismas, distinguiendo el origen de dichas organizaciones. Para ello recurrimos nuevamente a la división entre organizaciones de origen mexicano y estadounidense: las organizaciones estadounidenses encuentran que el nivel de comunicación que se alcanza, junto con una confianza importante hacia los actores y agencias de corte transfronterizo, es una cualidad de sus socios (ver el cuadro 8); en el caso de las organizaciones estadounidenses, casi el

CUADRO 8
CAPACIDADES DE LOS ORGANISMOS QUE SE RELACIONAN

<i>Tipo de capacidad técnica y social</i>	<i>México</i>		<i>Estados Unidos</i>		<i>Total</i>	
	<i>Número de organizaciones</i>	<i>%</i>	<i>Número de organizaciones</i>	<i>%</i>	<i>Número de organizaciones</i>	<i>%</i>
Nivel de comunicación/ confianza de actores y agencias	60	89.6	15	93.8	75	90.3
Capacidades de gestión intergubernamental de actores y agencias	53	79.1	14	87.5	67	80.72
Instrumentos normativos de los procesos de gobernanza (asociativismo)	56	83.6	10	62.5	66	79.52

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

94 por ciento y 90 por ciento para las organizaciones mexicanas. En realidad no hay una diferencia abismal en esta percepción, lo cual significa que a pesar de todos los inconvenientes en la relación, se reconoce en el otro la adecuada capacidad de comunicarse y de confiar en los actores transfronterizos y en sus acciones.

Otra de las capacidades que se llegan a reconocer sobre el “otro” actor transfronterizo es su capacidad de gestión intergubernamental, tanto de los actores como de las agencias; esta capacidad es mayormente reconocida por 14 organizaciones de origen estadounidense (87%) *versus* 53 organizaciones mexicanas (79%). Sin duda, ésta es una de las capacidades más importante y más valorada en las relaciones transfronterizas, pues dado que este tipo de relaciones envuelve la gestión ante gobiernos nacionales, los acuerdos y la capacidad de convencer a dichos actores de gobiernos centrales se convierte en una gran virtud.

Por otro lado, llama la atención la respuesta que las diversas organizaciones otorgan a la capacidad de generar un mayor asociacionismo entre actores institucionales a través de mecanismos normativos de los procesos de gobernanza, siendo las organizaciones mexicanas las que mayormente reconocen esta capacidad en sus pares, 84 por ciento, contrario al 62 por ciento de las organizaciones estadounidenses, que ven más dificultades que oportunidades para generar dicho asociacionismo, probablemente por el hecho de que México es un país todavía muy centralizado, donde las decisiones que tienen un impacto bilateral o trilateral fuerte son dejadas de lado.

Sin duda, un tema relevante en las relaciones transfronterizas es el de la capacidad de las organizaciones de experimentar conflicto de intereses en el desarrollo de sus relaciones transfronterizas. Considerando las diferentes dimensiones donde las organizaciones participan, se encuentra que la mitad de las organizaciones que participan en el desarrollo socioeconómico afirmaron que sí sentían que se enfrentaban a un conflicto de intereses cuando interactuaban con otras organizaciones pares; sin embargo, la otra mitad consideró que dicha situación no les afectaba o no sentían que hubiese conflicto de intereses (ver el cuadro 9).

En el caso de las organizaciones de desarrollo ecológico y ambiental, se encontró que una proporción de 40 por ciento afirmó haber experimentado un conflicto de intereses al participar en las relaciones transfronterizas, en tanto el restante 60 por ciento no estuvo de acuerdo con dicha percepción; esto puede deberse a la naturaleza de las organizaciones, en donde el poder económico no es tan evidente y la colaboración tiene tintes de mayor simetría *versus* asimetría.

Como ya se mencionó, las tres organizaciones del área de seguridad declararon que sí existía un conflicto de intereses con sus pares de cooperación transfronteriza, y ello tiene que ver con el unilateralismo con el que E. U. se ha manejado respecto a México y con la agenda de cooperación impuesta desde Estados Unidos.

CUADRO 9
RELACIONES DE PODER O AUTORIDAD
Y ÁREA DE PARTICIPACIÓN

<i>Tipo de relación</i>	<i>Área de concentración</i>				<i>Total</i>
	<i>Socio-económico</i>	<i>Ecológico y ambiental</i>	<i>Político y de seguridad</i>	<i>Otro</i>	
De igual a igual	40	16	2	8	66
De presión	5	1	0	0	6
De imposición	4	2	1	0	7
De igual a igual y presión	3	1	0	0	4
Total	52	20	3	8	83

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

Lo anterior nos lleva entonces a tratar de explicar qué tipo de relación se establece en las diferentes dimensiones, lo que corroboraría la información antes planteada. Resulta interesante saber que hay una mayor coincidencia en el sentido del predominio de las relaciones de igual a igual para 80 por ciento de las organizaciones, destacando las áreas de desarrollo socioeconómico y ecológico y ambiental. Sólo en seis casos (7%) los actores organizacionales se pronunciaron por mantener relaciones de presión, particularmente en el área de desarrollo socioeconómico. Aún más importante es la percepción de imposición, que alcanza una representación de ocho por ciento, destacando las áreas de desarrollo socioeconómico y ecológico y ambiental. Las relaciones de igual a igual prácticamente están reducidas a cuatro casos (5%), lo cual es entendible en una región tan asimétrica como la frontera entre México y Estados Unidos.

Finalmente, vale la pena destacar el número y tipo de proyectos en los que colaboran los diversos actores transfronterizos. Aquí encontramos los más diversos proyectos, los cuales podemos visualizar en la figura 3, pero cuyo análisis puntual se hará en un trabajo futuro. El esquema destaca los proyectos más importantes que se lograron detectar y que van desde la implementación del Plan Maestro Transfronterizo, la gestión constante con autoridades aduanales de los puertos fronterizos de México y Estados Unidos, la construcción de los nuevos puertos de entrada (Otay I y II y El Chaparral), el aeropuerto binacional para desfogar el tráfico del aeropuerto de San Diego y estimular el uso de los vuelos desde Tijuana a otros destinos, principalmente México y América Latina, hasta proyectos de

FIGURA 3
 PROYECTOS DE COLABORACIÓN CON ORGANIZACIONES
 DEL LADO MEXICANO EN EL ÁREA DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO



FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

desarrollo comunitario y de atención a población vulnerable o proyectos de colaboración entre instituciones académicas, entre otros.

Ésta es, sin duda, la concreción de la cooperación y la fuente de la acción colectiva de los agentes transfronterizos y la base del aprendizaje de la misma cooperación transfronteriza. En estos proyectos se condensan los esfuerzos de gestión, de negociación y de acuerdos para sacar adelante proyectos que, por su naturaleza de gestión multinivel, requieren del desarrollo de una serie de capacidades por parte de los actores para intervenir en espacios antes reservados para

los gobiernos centrales, y que los procesos de globalización y de integración económica han modificado y abierto para el ejercicio de una gobernanza multinivel.

CONCLUSIONES

Como se señaló al inicio de este capítulo, nuestro objetivo fue mostrar, a partir de la evidencia empírica que nos ofrece la encuesta “Interdependencia, cooperación y gobernanza transfronteriza”, las características que guardan los 83 organismos que actúan en el espacio transfronterizo entre México y Estados Unidos, los cuales se ubican en el ámbito del desarrollo socioeconómico, ecológico, ambiental y de seguridad.

El carácter de las organizaciones transfronterizas está determinado por un contexto de interdependencia entre México y Estados Unidos, el cual se gestó desde mediados del siglo XIX y se fue consolidando en el siglo XX, impulsado particularmente por el TLCAN.

Los organismos de la cooperación transfronteriza se caracterizan por su alto grado de formalidad en su estructura, pero también por la intensidad de las relaciones que establecen con otros actores en el espacio transfronterizo.

Si bien la muestra obtenida refiere con mucho más profundidad el carácter de las organizaciones mexicanas, lo cierto es que las mismas establecen una relación con organismos estadounidenses cuyo número es menor que las mexicanas, pero que son más centralizadas y con un mayor campo de acción.

Los organismos del sector público, particularmente aquellos organismos de gobiernos no centrales, juegan un papel importante como actores del desarrollo transfronterizo, pero no menos importante es el papel de los organismos privados en pos del desarrollo económico transfronterizo y el reciente y creciente papel de los organismos sociales en apoyo a las comunidades más desprotegidas de la región.

Los proyectos en los que participan estos actores son múltiples, y en ello las relaciones de poder se hacen presente en algunos casos; llama la atención la capacidad de los actores, particularmente mexicanos, para buscar relaciones de mayor igualdad, y esto es logrado solamente a partir de procesos de aprendizaje del manejo de las relaciones transfronterizas.

Estamos frente a una comunidad que día a día construye una visión de región transfronteriza, que se ve fortalecida por los nuevos proyectos que diversos sectores de la comunidad impulsan como respuesta a un dinámico espacio de relaciones transfronterizas.

10. ESPACIO, ESCALAS Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Sergio Peña

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este capítulo es analizar la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos desde una óptica de espacio y escala. El objetivo específico es identificar aquellos cambios producidos en la forma de la cooperación transfronteriza a partir de la intensificación de la integración económica México-Estados Unidos en un contexto globalizante. La pregunta central de este capítulo es: ¿cómo la concepción espacial y escalar da forma y a la vez estructura la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos y cómo dicha cooperación se transforma con los procesos globalizadores?

El artículo se divide en cuatro secciones para conseguir los objetivos anteriormente mencionados y, también, para responder a la pregunta específica que se plantea. La primera sección es de corte conceptual y se concentra en precisar qué se entiende por espacio y escala, para así poder ordenar la discusión y las ideas. La segunda sección es de índole contextual y se centra en identificar la manera en que los procesos de globalización se concretan en el espacio transfronterizo y de qué manera el espacio y las escalas son redefinidas. Le sigue la parte empírica, donde se analiza y discute cómo los actores transfronterizos articulan la cooperación tomando como referencia el espacio y la escala, que encuentra sustento en los resultados de la “Encuesta sobre las relaciones e interacciones para la cooperación y la resolución de conflictos en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos”, la cual se llevó a cabo en el último tercio de 2012 y principios de 2013. Finalmente, se presentan las conclusiones y una reflexión sobre el tema y los hallazgos.

La hipótesis que se pone a prueba en este artículo es aquella que Brenner (1999b) y Swyngedouw (1997) proponen; argumentan que la globalización afectó la manera en que se concibe tanto el espacio como la escala. Es decir, el espacio se transforma de un espacio absoluto a un espacio más relacional, mientras que las escalas se reorganizan de un esquema jerárquico de contenedores a uno polimórfico de redes. La siguiente sección explica de manera más detallada cada uno de los conceptos que se plantean en la hipótesis.

ESPACIO Y ESCALAS

En la literatura existen tres concepciones del espacio que son relevantes para nuestro propósito de analizar la cooperación transfronteriza. El espacio absoluto o euclidiano, el espacio relativo y el espacio relacional, también conocido como el tercer espacio (Harvey, 2006; Healey, 2006; Soja, 1989, 1996). A continuación se explica cada uno.

Sobre el espacio absoluto, que de manera común es llamado espacio euclidiano, Harvey (2006:121) establece los siguientes criterios, que desde su punto de vista caracterizan el espacio absoluto: el espacio es algo que llega a ser una cosa en sí misma y que existe independientemente de la materia, además es fijo e inamovible, es sujeto a medirse de manera estandarizada y a calcularse. En términos de geometría, es el espacio de Euclides y, consecuentemente, se encuentra sujeto a prácticas relacionadas con las ingenierías y lo catastral. Es en este espacio donde ocurren fenómenos considerados discretos y demarcados por una frontera. Healey (2006) agrega que el espacio euclidiano presupone escalas y metas estables, orientadas a la planificación de “objetos” en el espacio, una planeación que es análoga a la armadura de un rompecabezas. La frontera física que separa México y Estados Unidos es el elemento u objeto más relevante desde la perspectiva transfronteriza; en este sentido, vale preguntarse hasta qué punto la barrera física es un obstáculo para la cooperación.

El espacio relativo, como lo indica su nombre, encuentra sus fundamentos en la física de la teoría de la relatividad. Las variables cruciales en esta concepción espacial son la distancia y la “fricción” que ésta produce. Harvey (2006:122) señala que existen múltiples geometrías de donde escoger y que el marco espacial depende de lo que se está relativizando y por quién. Es decir, se puede generar una variedad de mapas de localización relativa por medio de la diferenciación entre distancias medidas en términos de costo, tiempo o rutas alternas. Los trabajos de la economía clásica y neoclásica nos presentan un análisis espacial desde la óptica

relativa, ya que sus modelos se derivan de dos variables clave: la distancia y los costos de transporte. Desde la perspectiva de la cooperación transfronteriza, esta concepción espacial implicaría la búsqueda de mecanismos para reducir la fricción y los costos que esto implica para los flujos de personas y bienes.

El espacio relacional es más abstracto y difícil de entender, ya que trata de vincular las relaciones sociales y procesos con los significados. Harvey (2006:123-124) argumenta que el espacio no existe por sí mismo como una cosa; empero, éste se encuentra incrustado o es interno a los procesos. En otras palabras, hay que enfocarse en la relación espacio-tiempo, en lugar de analizar ambos de manera aislada y descontextualizada. Esto implica analizar las relaciones internas, la forma en que los factores externos son internalizados en procesos específicos. En esencia, el concepto espacio-tiempo sólo adquiere significado en la memoria colectiva cuando se aprecia en el contexto de los procesos urbanos. Castells (2011), concluye que el espacio no es el reflejo de la sociedad, es la sociedad misma; es decir, el espacio desnuda la colectividad o la sociedad y los valores y cultura que ésta tiene. En resumen, el espacio relacional es socialmente construido a partir de las relaciones sociales que existen. Algunos, entre ellos Castells (2011), también se refieren a este tipo de espacio como los espacios de lugar para diferenciarlo de los espacios de flujos que caracterizan el espacio relativo.

Ahora bien, volteando la mirada a la escala, se puede decir lo siguiente. La escala está implícita en el espacio. Los trabajos de Brenner (1999b), Swyngedouw (1997) y MacLeod y Goodwin (1999) constituyen las bases de análisis y conocimiento sobre el tema de las escalas en la planeación. La escala, según Swyngedouw (2000), es una configuración geográfica particular; al mismo tiempo, es el resultado de procesos socioespaciales que regulan y organizan las relaciones sociales de poder. Por otro lado, Brenner (1999a) argumenta que las escalas, tradicionalmente, se definen a partir de un enfoque “estadocéntrico”, el cual percibe el espacio como un “contenedor”. A partir de estos trabajos se pueden identificar dos enfoques sobre la forma de conceptualizar las escalas —analizarlas como un proceso y verlo como contenedor—. A continuación se analiza cada una de manera detallada.

Brenner (1999a) argumenta que el concepto estadocéntrico de la escala se basa en dos supuestos: *a*) el espacio como una plataforma estática de acción social que no se constituye ni se modifica socialmente por sí misma y *b*) la concepción del espacio territorial se define como preconstituida, naturalizada o la escala de análisis no cambia. El autor argumenta que la primera concepción es un fetichismo espacial y la segunda ofrece un método territorial que supone que el espacio y las escalas se autodemarcan y son unidades geográficas territorialmente delimitadas (Brenner, 1999b:45; MacLeod y Jones, 2007).

El concepto escalar desde una perspectiva de procesos, según Swyngedouw (2000), enfoca la atención a los mecanismos de transformación de las escalas a través de los conflictos sociales y las luchas político-económicas. A diferencia del enfoque estadocéntrico, las escalas son dinámicas y se adaptan y transforman para dar cauce a los conflictos sociales, políticos y económicos. Aquí los procesos no están circunscritos a las escalas políticoterritoriales sino que éstas pueden tener su origen y destino fuera del “contenedor”; por ejemplo, los flujos de intercambio de bienes y servicios de una zona o región no están limitados a un espacio definido por la política administrativa, sino a las dinámicas del mercado. La globalización ha venido a alterar de manera sustantiva la intensidad y escala de los procesos sociales y económicos.

La conceptualización de la escala estadocéntrica, en términos operativos y desde una dimensión organizacional-administrativa, lleva a un enfoque funcional que asigna mandatos a las agencias de planeación, las cuales son mutuamente excluyentes pero complementarias, dando como resultado una jerarquía institucional, anidada como “muñecas rusas”, una dentro de la otra (Brenner, 1999a).

Varios autores (Brenner, 1999a; Friedmann, 1993; Healey, 2006; Sassen, 2001) han señalado que esta concepción estadocéntrica de la escala empezó a erosionarse a partir de los procesos de globalización, ya que éstos han hecho que las escalas se vuelvan borrosas en este proceso global de reescalamiento. Brenner (1999a:53) denomina a la nueva reconfiguración escalar como un “mosaico institucional polimórfico” que se compone de múltiples niveles yuxtapuestos no necesariamente congruentes, ni contiguos o coextensivos uno con el otro. El autor agrega que esto no significa que el Estado pierda control, sino que solamente existe un proceso de reescalamiento territorial o reterritorialización, incorporando y entrelazando las escalas sub y supranacional para poder adecuarse a los nuevos procesos.

Desde la perspectiva transfronteriza, este proceso de reescalamiento que la globalización produce plantea nuevos retos a la cooperación. Es decir, el enfoque estadocéntrico que producía mandatos específicos y acotados a las agencias de gobierno para moldear un espacio bien demarcado y estable, requiere replantearse. El mito o leyenda bastante trillado de “pensar global y actuar local” es más que relevante para el espacio transfronterizo. El concepto de escala se transforma de un contenedor de procesos a una red de actores globales y locales que reorganizan el lugar (Castells, 2011; Sassen, 2001).

En la siguiente sección se identifican aspectos específicos ligados al proceso de globalización, los cuales han sido transformados. Es decir, se analiza cómo los procesos globalizadores, en lo referente al espacio y la escala, se concretan en el espacio transfronterizo y las implicaciones que esto tiene en la agenda pública transfronteriza y en la gestión de la cooperación.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LA INTERSECCIÓN ENTRE LA ALTA Y LA BAJA POLÍTICA

En esta sección se parte de que la cooperación transfronteriza se puede entender mejor como el escenario donde la alta política y la baja política se intersecan. Los politólogos, por conveniencia, dividen la política en dos esferas de análisis. Por un lado está la esfera de la alta política que, *grosso modo*, significa la agenda política que es del dominio del Estado-nación *vis à vis* otro Estado-nación; por ejemplo, nos referimos a tratados armamentistas, comerciales, etcétera. Por el otro lado, la esfera de la baja política es del dominio de los gobiernos ya sean estatales o locales, en temas que son en general de índole cotidiana, como la administración pública y la gestión del espacio local. El espacio transfronterizo es el escenario que convierte la baja política en un tema de la agenda de la alta política y donde los límites de una y otra agenda no están bien marcados (Peña, 2007).

Paralelamente, los procesos económicos globales no solamente hacen menos clara la división entre la alta política y la baja política; sino que también cuestionan al Estado-nación en su centro de gravedad y la razón de ser de su soberanía. La soberanía es la habilidad del Estado-nación para controlar sus fronteras, organizar el territorio y la capacidad de generar políticas de manera independiente, pensando en el interés general de sus ciudadanos.

Los argumentos en torno al papel del Estado, *vis à vis* los procesos de globalización, recientemente se han matizado, desde aquellos argumentos que originalmente pronosticaban la desaparición de la estructura Westfaliana de Estado-nación y el surgimiento de una “nirvana global”, hasta aquellos argumentos que señalan que si bien el Estado-nación no desaparece, también es cierto que otros actores con igual o mayor poder surgen y tienen la capacidad de reorganizar no sólo la producción sino el espacio en una escala global; en efecto, algunas regiones y ciudades ejercen un importante grado de comando y control en la economía global (Sassen, 2001). La frontera México-Estados Unidos es uno de estos espacios donde los procesos se concretizan a través del capital global, mismo que se transforma en maquiladoras y empleo; sin dejar de lado los efectos sociales tales como empleo precario, incorporación de las mujeres a la fuerza laboral, marginación y segregación espacial, por mencionar algunas (Fuentes y Peña, 2010).

Por su parte, Brenner (1999a) argumenta que la globalización se podría describir como un proceso de reterritorialización y desterritorialización para acomodar y manejar los efectos de la globalización en el espacio y las escalas; es decir, la globalización altera y reorganiza las escalas espaciales. La organización escalar estadocéntrica se convierte en una organización escalar tipo “mosaico institucional polimórfico”, desde la perspectiva del espacio transfronterizo, que es el escenario

donde los procesos globales adquieren una forma concreta y donde este “mosaico institucional polimórfico” adquiere forma.

Una pregunta relevante es ¿qué significado tienen el mosaico institucional polimórfico y cómo se puede operacionalizar? Según Brenner (1999b:53), éste se compone de múltiples niveles yuxtapuestos que no son congruentes, ni contiguos y tampoco coextensivos uno con el otro. Esto significa que las organizaciones o agencias que operan en la frontera no tienen claramente definido su ámbito de acción; es decir, si bien tienen formalmente un mandato y una jurisdicción de índole territorial definido (local, estatal, nacional), en la práctica el mandato y la jurisdicción se diluye o yuxtapone con otras. La estructura jerárquica de comando y control de las agencias gubernamentales se ve alterada y transformada en una estructura en red donde lo gubernamental y lo no gubernamental se complementan para facilitar la acción y la cooperación. Con esta definición y operacionalización del concepto, ahora volteamos la mirada a los datos para poner a prueba la hipótesis de que el espacio transfronterizo se transforma de un espacio absoluto a un espacio más relacional, mientras que las escalas se reorganizan de un esquema jerárquico de contenedores a uno polimórfico de redes.

RESULTADOS SOBRE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Como se mencionó en la introducción, esta sección se apoya en los resultados de la “Encuesta sobre las relaciones e interacciones para la cooperación y la resolución de conflictos en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos”, simplemente conocida como CoGo, la cual se llevó a cabo en el último tercio de 2012 y principios de 2013. A continuación se presentan los principales resultados que son más relevantes al tema de escala y espacios transfronterizos.

Para un primer acercamiento a las escalas, es necesario entender el origen de la organización, su mandato político-territorial, su agenda o misión y su ámbito de acción. De acuerdo con estos criterios, los organismos e instituciones se clasificaron de la siguiente manera: *a*) binacional transfronterizo, producto de un acuerdo/tratado bilateral con un mandato específico a temas fronterizos; *b*) nacional transfronterizo, una agencia o dependencia federal a nivel secretaría o subsecretaría que atiende un tema de índole fronterizo, por ejemplo migración, atención a migrantes, etcétera; *c*) transfronterizo, una organización cuya agenda, de manera explícita, se define como transfronteriza y tiene presencia en ambos lados de la frontera, y *d*) local transfronterizo, organismos formados localmente con un ámbito de acción que incluye tanto temas de agenda meramente locales como temas de índole transfronterizo. Esta clasificación surgió luego de largas discusiones entre

los participantes del proyecto; algo que se pensó era rutinario se convirtió en una fuerte discusión teórica y conceptual. Dicha discusión académica refleja lo que ya se ha comentado en este trabajo: las escalas se han transformado y, de ser estables y claramente definidas, se han convertido en un ente difícil de poner en blanco y negro, ya que hay un gran matiz de grises en el medio.

El cuadro 1 deja en claro que la gestión y la agenda de asuntos de frontera es cada vez más diversa y compleja y se acerca más a un esquema “polimórfico de redes” (Brenner, 1999b). En el esquema jerárquico tradicional que se enmarca en la *real politik* del mundo neorrealista de las relaciones internacionales, los asuntos de frontera eran de índole meramente entre Estados y sus respectivas agencias de relaciones exteriores; esto, en la clasificación que se realizó concierne solamente a las relaciones de actores que están definidos como binacionales transfronterizos. Sin embargo, el cuadro 1 muestra que en los asuntos y en la agenda de los temas fronterizos existen nuevos participantes cuyo ámbito de acción, agenda y mandatos complementan a la tradicional forma de gestión. Es decir, la diplomacia formal sigue existiendo, pero es complementada por una variedad de actores locales transfronterizos cuya gestión ha sido caracterizada como diplomacia paralela, lo que en el cuadro 1 serían las organizaciones con el adjetivo de transfronterizo que suman poco más de 90 por ciento.

CUADRO 1
ESCALA Y ÁMBITO DE ACCIÓN

	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje válido</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Local transfronterizo	55	66.3	66.3	66.3
Transfronterizo	12	14.5	14.5	80.7
Nacional transfronterizo	10	12	12	92.8
Binacional transfronterizo	6	7.2	7.2	100
Total	83	100	100	

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

Otro aspecto que se debe analizar en la red transfronteriza se refiere a las relaciones que existen entre los actores para distinguir cuáles son las más fuertes. De acuerdo con la hipótesis de trabajo, una red polimórfica debe de tener relaciones

diversificadas entre los actores; en este análisis se consideran las relaciones existentes entre sectores, y se esperaría que las relaciones fueran más ubicuas entre los sectores para soportar la hipótesis de una red polimórfica. La encuesta para este propósito preguntó: ¿podría señalar cuáles son las tres principales organizaciones o instituciones transfronterizas (y sus representantes) o con énfasis en las relaciones México-E. U., con quienes su organización o institución interactúa más activamente para el desarrollo de sus actividades y logro de sus metas?

De las encuestas realizadas, 49 por ciento se clasificó como del sector público, 22.9 por ciento del sector privado, 12 por ciento del sector social, 14.5 mixta y solamente una como internacional. El cuadro 2A muestra los resultados en lo referente a la interacción con las instituciones mexicanas; de las relaciones con los organismos mexicanos destacan aquellas que corresponden a organismos del sector público (75). Las segundas en importancia se producen entre el sector público y privado (19) y, de manera similar, aquellas entre el mismo sector privado (18).

CUADRO 2A
RELACIONES ENTRE SECTORES CON ACTORES MEXICANOS

	<i>Sector con el que interactúa más activamente en México¹</i>				<i>Total</i>
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Social</i>	<i>Público y privado</i>	
Pública	75	22	8	2	107
Privada	19	18	7	2	46
Social	15	3	7	1	26
Mixta	11	10	9	1	31
Internacional	2	0	0	0	2
Total	122	53	31	6	

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

El cuadro 2B muestra las relaciones con los actores de Estados Unidos. Los resultados no son diferentes con respecto a las relaciones con los actores mexicanos. Las relaciones entre los sectores públicos son las que predominan. Quizá la única diferencia importante, considerando el cuadro 2A, es que las relaciones entre el sector social mismo son un poco más visibles; esto no es extraño, dado

¹ Los valores de las celdas representan la suma del conteo de las tres principales organizaciones.

que en Estados Unidos el sector social o no lucrativo es más fuerte y desarrollado, comparado con los actores del lado mexicano.

CUADRO 2B
RELACIONES ENTRE SECTORES CON ACTORES DE E. U.

	<i>Sector con el que interactúa más activamente en E. U.²</i>				<i>Total</i>
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Social</i>	<i>Público y privado</i>	
Pública	75	16	6	2	99
Privada	20	19	3	0	42
Social	9	2	11	3	25
Mixta	8	6	4	0	18
Internacional	2	0	1	0	3
Total	114	43	25	5	

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

AGENDA Y FORMAS DE ACCIÓN DE LA RED

En esta sección se estudia la agenda transfronteriza así, como las formas en que los actores gestionan la agenda, para que ésta pueda traducirse en política pública. Con este objetivo se analiza la pregunta relacionada con “la aportación o contribución más importante de su organización o institución al desarrollo transfronterizo”. La pregunta fue abierta y se hizo una clasificación *ex post* de las respuestas (ver el cuadro 3). El tema de desarrollo económico es el más relevante en la agenda (36.3%), le sigue el medio ambiente (20.0%), el tema de los flujos fronterizos (13.8%), migración y migrantes (10.0%), desarrollo urbano (7.5%) y salud (6.3%). Cuando se compara por país no existe una diferencia en la agenda que sea estadísticamente significativa.³

El tema de desarrollo económico es muy variado: apoyo empresarial para capacitación, asesorías, certificación, inversión extranjera, impulso industrial, impulso conjunto al desarrollo de la industria de dispositivos médicos, difusión turística

² *Idem.*

³ La prueba de *chi* cuadrada resulta estadísticamente no significativa (Chi= 4.5 y la probabilidad = .72).

CUADRO 3
AGENDA TRANSFRONTERIZA POR PAÍS

	<i>Ubicación: país</i>		<i>Total</i>
	<i>México</i>	<i>E. U.</i>	
Medio ambiente	13	3	16
	20.3%	18.8%	20.0%
Flujos transfronterizos	8	3	11
	12.5%	18.8%	13.8%
Migración y migrantes	6	2	8
	9.4%	12.5%	10.0%
Desarrollo económico	23	6	29
	35.9%	37.5%	36.3%
Salud	3	2	5
	4.7%	12.5%	6.3%
Desarrollo urbano	6	0	6
	9.4%	0%	7.5%
Educación	2	0	2
	3.1%	0%	2.5%
Seguridad	3	0	3
	4.7%	0%	3.8%
Total	64	16	80
	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

de la ciudad y sus atractivos, entrenamiento de mano de obra calificada, vinculación de inventores con empresarios para el desarrollo de nuevos productos, aspectos relacionados con la normatividad en la frontera (que abarca desde los cruces fronterizos hasta el movimiento de productos). Este desarrollo genera vínculos con nuevas visiones de las universidades de la frontera, gestión de interacción entre cabildos locales, información, una estrategia biomédica a través de la Escuela de Medicina Alianza, la generación de alianzas en esta región transfronteriza y proyectos de empleabilidad juvenil.

En lo referente al medio ambiente destacan temas como agua en México y E. U., educación ambiental, atlas de riesgo, verificación vehicular, confinamiento de llantas usadas, gestión para el impulso a programas de avalúo transfronterizo en el

ámbito ambiental (calidad del aire), el desarrollo sustentable, la certificación de negocios verdes, elaboración conjunta de planes y programas binacionales como el Plan Maestro Fronterizo, limpieza de la playa San Diego-Ensenada, plan estratégico para la calidad del aire, cuidado de la cuenca Paso del Norte, vinculación entre los esfuerzos comunitarios y de gobierno, aprovechamiento de residuos orgánicos con financiamiento de la EPA y la Cocef.

Sobre los flujos transfronterizos sobresale: agilizar el manejo de mercancías, cruce peatonal promovido por la Cámara de Comercio, facilitación del comercio internacional y el comercio seguro (más hábiles y más seguros), garantizar la vialidad de la frontera en el nivel de importancia, la gestión para la construcción de la carretera 905, hacer más eficiente la frontera, resolver los cruces bajo el TLCAN, facilitar la comunicación entre California y Baja California, llevar a Washington y al D. F. una visión compartida, una frontera sin límites, mejoras en las carreteras y cómo coordinar los procesos de sistemas de transportes, facilitación de la comunicación, involucrar a ciudadanos estadounidenses y mexicanos en actividades del sector vial, negociaciones respecto a reglas aduanales como una forma de proteger a los empresarios mexicanos, normatividad de comercio (colaborar en la expedición de normas comerciales arancelarias y no arancelarias) permanente y Plan Maestro Transfronterizo de Puentes Internacionales.

El cuadro 4 muestra el tipo de acciones que las diferentes instituciones llevan a cabo para promover o facilitar la acción colectiva en la región transfronteriza. Este tipo de acciones se pueden considerar como una forma tangente a la cooperación. Una de las principales formas de cooperar es por medio de la definición de acciones y planeación conjunta (43.4%), el cabildeo también desempeña un papel importante (18.1%). La compartición o aportación de recursos financieros para proyectos, aunque en términos porcentuales no es muy importante, sí lo es para el sector social. La categoría de otras acciones considera la combinación de acciones que están presentes (cabildeo, planeación y compartición de recursos); otros aspectos incluyen capacitación, apoyo de empresas y promoción de exportaciones.

LA FORMA DE LA RED DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Una pregunta es: ¿qué tan importante es la diplomacia paralela para que nos lleve a pensar si realmente las escalas han sido transformadas a redes de índole polimórfica? De acuerdo con los resultados de la encuesta se puede decir lo siguiente sobre la red transfronteriza.

CUADRO 4
TIPO DE RELACIÓN O COLABORACIÓN QUE
MANTIENE CON ORGANIZACIONES O INSTITUCIONES
QUE TIENEN COMO OBJETO FACILITAR LAS RELACIONES EN
EL INTERIOR DE LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA

<i>De cabildeo</i>	<i>De definición de acciones y planeación conjunta</i>	<i>De compartición o aportación de recursos financieros para determinados proyectos o acciones conjuntas</i>	<i>Otras</i>	<i>No especificado</i>	<i>Total</i>
7	17	3	12	2	41
17.1%	41.5%	7.3%	29.3%	4.9%	100.0%
5	10	1	3	0	19
26.3%	52.6%	5.3%	15.8%	0%	100.0%
1	2	3	3	1	10
10.0%	20.0%	30.0%	30.0%	10.0%	100.0%
2	7	1	2	0	12
16.7%	58.3%	8.3%	16.7%	0%	100.0%
0	0	0	1	0	1
0%	0%	0%	100.0%	0%	100.0%
15	36	8	21	3	83
18.1%	43.4%	9.6%	25.3%	3.6%	100.0%

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

Las relaciones entre las organizaciones son muy dispersas y solamente algunos actores emergen como los nodos centrales, pero la densidad de esta relación es muy tenue (ver el anexo 1). Esto significa que, de las 83 encuestas, la gran mayoría solamente tiene relación directa con una organización. En otras palabras, la red de relaciones transfronterizas es difusa y no muy densa. Solamente ocho organizaciones mexicanas fueron mencionadas dos o más veces por las organizaciones encuestadas como primera opción de relación; entre ellas sobresalen la Comisión

de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) (7), el Consulado de Estados Unidos (5), la Canacintra (4) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (3). La red con organizaciones de la contraparte en Estados Unidos no es muy diferente, sobresalen solamente tres organizaciones como nodos centrales en la red: el U.S Customs and Border Protection (CBP) (6), U.S. Environmental Protection Agency (EPA) (5) y San Diego Association of Governments o Sandag (4) (ver el anexo 2).

La red, al mismo tiempo, permite visualizar no solamente las organizaciones líderes sino la agenda o los temas de la cooperación transfronteriza, que es consistente con lo que se discutió previamente. Sobresale el tema de medio ambiente, directamente ligado a la Cocef, EPA y la Semarnat. Sumado a esto encontramos el asunto de flujos, ya sea de personas o mercancías, en el que CBP desempeña una función central. A lo anterior se añaden los temas de desarrollo económico y urbano que se relacionan con Sandag y el propio municipio de Tijuana.

En cuanto a la pregunta que se planteó en la introducción: ¿cómo la concepción espacial y escalar da forma y estructura a la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos y cómo ésta se transforma con los procesos globalizadores?, los resultados muestran que si bien existe una red de relaciones, ésta no parece lo suficientemente fuerte o densa como para pensar que un nuevo paradigma escalar ha tomado lugar. Aunque hay actores locales importantes como Sandag, la realidad es que las agencias que representan al gobierno federal siguen teniendo un peso importante o son nodos centrales en la cooperación transfronteriza. Estos resultados contrastan con aquellos que presentó Lara (2000) en lo referente a la red ambiental en la región Tijuana-San Diego, donde muestra que la red de actores es más densa. La diferencia entre los resultados del estudio de Lara (2000) y los de esta encuesta pueden ser explicados por los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esta situación marcó un cambio sustantivo en la política de Estados Unidos en cuanto al control de la frontera, haciendo más complicada la cooperación transfronteriza.

En el cuadro 5 se muestra la percepción que los actores transfronterizos tienen sobre el grado de dependencia de la interacción con otros actores para el logro de sus objetivos. Dos terceras partes de los actores entrevistados respondieron que existe un alto grado de dependencia, 18.1 por ciento medianamente y aproximadamente 15 por ciento como escasa o nula dependencia. Los actores del lado de Estados Unidos, en términos porcentuales, tienen una percepción más alta⁴ en cuanto a la dependencia de la gestión con actores del lado mexicano.

⁴ La relación es estadísticamente significativa al nivel de .10 (la *chi* cuadrada es 6.9 y *p*= .07).

CUADRO 5
DEPENDENCIA E INTERACCIÓN DE LOS ACTORES

	<i>Alta</i>	<i>Medianamente</i>	<i>Escasamente</i>	<i>Ninguna</i>	<i>Total</i>
México	40	14	9	4	67
	59.7%	20.9%	13.4%	6.0%	100.0%
E.U.	15	1	0	0	16
	93.8%	6.3%	0%	0%	100.0%
Total	55	15	9	4	83
	66.3%	18.1%	10.8%	4.8%	100.0%

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

CONCLUSIONES

Los resultados de la encuesta muestran que el número de actores y la diversidad de los mismos se han incrementado en la región transfronteriza México-Estados Unidos. Las relaciones de cooperación en la red de actores que aquí se estudian muestran que existe un alto grado de dependencia en esta cooperación y gestión de los asuntos transfronterizos.

Volviendo la mirada a la hipótesis de si el espacio y la escala se han transformado a una de índole polimórfica, la evidencia muestra que, si bien los actores no gubernamentales han aumentado en cuanto a la cantidad y áreas de interés, los actores gubernamentales siguen teniendo un peso específico importante en la gestión de los asuntos transfronterizos. Aquí destacan las dependencias federales en el medio ambiente y la Cocef, sumado a la agencia de aduanas o CBP como actores centrales. El medio ambiente y los flujos relacionados con el desarrollo económico de la región dominan el tema de la agenda.

Finalmente, hay que considerar que los datos se obtuvieron de una encuesta que no es aleatoria y que por ende presenta ciertos sesgos. Sin embargo, esto sugiere que la globalización, si bien alteró el espacio y la escala transfronteriza, fueron los eventos del 11 de septiembre de 2001 los encargados de revertir en parte el proceso, y que este concepto polimórfico de escala no está del todo presente y totalmente desarrollado a la manera de las regiones transfronterizas europeas.

ANEXO 1
RED DE ACTORES (PRIMERA OPCIÓN) DE MÉXICO

Ayuntamiento de Tijuana	1. Comité de turismo y convenciones-Tijuana
	2. Coordinación General de Gabinete Gobierno de Baja California
Canaco (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo)	1. Canacinfra Nogales (Cámara Nacional de la Industria de Transformación)
	2. Dirección de Desarrollo Económico Municipal, H. Ayuntamiento de Nogales, Sonora (Administración, 2012-2015)
	3. Cámara de Comercio de San Ysidro (San Ysidro Chamber of Commerce)
Cocef (Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza)-México	1. Canacinfra Juárez (Cámara Nacional de la Industria de Transformación)
	2. CILA (Comisión Internacional de Límites y Aguas)- Ciudad Juárez
	3. Coparmex Ciudad Juárez (Confederación Patronal de la República Mexicana)
	4. IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación)-Chihuahua
	5. SPA (Secretaría de Protección al Ambiente)
	6. Aqua XXI, A.C.
	7. Dirección General de Ecología y Protección Civil, H. Ayuntamiento de Ciudad Juárez (Administración, 2010-2013)
Consulado de Estados Unidos	1. Canieti (Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información), Región Noroeste
	2. CETYS Universidad-Tijuana
	3. Instituto Tamaulipeco para los Migrantes
	4. Canaco Ciudad Juárez (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo)
	5. INM (Instituto Nacional de Migración), Departamento de Repatriación Humana San Luis Río Colorado
FECHAC, Sedesol, SSA	1. Amigos Fundación Mascareñas, A.C.
	2. Femap (Salud y Desarrollo Comunitario de Cd. Juárez, A.C.)

ANEXO 1 (CONTINUACIÓN)

Instituto Nacional de Migración	1. Comisión de Asuntos Fronterizos-Cabildo Tijuana
	2. Iniciativa Kino para la Frontera
	3. Sedesol Chihuahua
PFEA (Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A.C.)	1. Border Meet Up
	2. Fundación Esperanza de México, A.C.
	3. Museo de Historia Natural de San Diego
Semarnat	1. Cocef (Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza)
	2. GECE (Grupo de Ecología y Conservación de Islas, A.C.)
	3. TCEQ (Texas Commission on Environmental Quality)
Canacintra	1. Dirección de Asuntos Binacionales, H. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California (Administración, 2010-2013)
	2. Canacintra Mexicali (Cámara Nacional de la Industria de Transformación)
	3. CDI Mexicali (Comisión de Desarrollo Industrial)
	4. Canaco Tijuana (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo)
CDT (Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana)	1. Clúster de Productos Médicos
	2. Instituto Metropolitano de Planeación (Implan), XX Ayuntamiento de Tijuana, B.C.
CCE (Consejo Coordinador Empresarial)	1. CIRT (Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión)-Baja California
	2. Canaco Tijuana (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo)
CILA (Comisión Internacional de Límites y Aguas)	1. CEA (Comisión Estatal del Agua)
	2. Sandag (San Diego Association of Governments)
Coparmex	1. Coparmex Mexicali (Confederación Patronal de la República Mexicana)
	2. CDI Mexicali (Comisión de Desarrollo Industrial)

ANEXO 1 (CONTINUACIÓN)

UABC (Universidad Autónoma de Baja California)	1. CVE-Tijuana (Comité de Vinculación Educativa Tijuana)
	2. CEE (Comisión Estatal de Energía), Baja California

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

ANEXO 2

RED DE ACTORES (PRIMERA OPCIÓN) DE ESTADOS UNIDOS

CBP (U.S. Customs and Border Protection)	1. Canaco Ciudad Juárez (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo)
	2. Consulado de México en Nogales
	3. INM (Instituto Nacional de Migración), Departamento de Repatriación Humana San Luis Río Colorado
	4. INM (Instituto Nacional de Migración), Delegación Federal en el Estado de Chihuahua
	5. Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE)- Baja California
	6. SAT (Servicio de Administración Tributaria), Administración General de Aduanas, Aduana de Tijuana
Cocef (Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza)-E.U.	1. CILA (Comisión Internacional de Límites y Aguas)- Ciudad Juárez
	2. Coparmex Ciudad Juárez (Confederación Patronal de la República Mexicana)
EPA (U.S. Environmental Protection Agency)	1. Cocef (Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza)
	2. Dirección de Protección al Ambiente, H. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California (Administración, 2010-2013)
	3. Dirección General de Ecología y Protección Civil, H. Ayuntamiento de Ciudad Juárez (Administración, 2010-2013)
	4. SPA (Secretaría de Protección al Ambiente)
	5. TCEQ (Texas Commission on Environmental Quality)

ANEXO 2 (CONTINUACIÓN)

Sandag (San Diego Association of Governments)	1. Comisión de Asuntos Fronterizos-Cabildo Tijuana
	2. Comité de Turismo y Convenciones-Tijuana
	3. Instituto Metropolitano de Planeación (Implan), XX Ayuntamiento de Tijuana, B. C.
	4. Otay Mesa Chamber of Commerce
Consulado de México en Estados Unidos	1. INM (Instituto Nacional de Migración), Subdirección de Atención al Migrante, Delegación Federal en B.C.
	2. Sedesol Chihuahua
TCEQ (Comisión Ambiental del Estado de Texas)	1. Semarnat-Coordinación Regional Juárez
	2. Dirección General de Ecología y Protección Civil, H. Ayuntamiento de Ciudad Juárez (Administración, 2010-2013)
USAID (United States Agency for International Development)	1. IYF (International Youth Foundation)-Ciudad Juárez
	2. Femap (Salud y Desarrollo Comunitario de Ciudad Juárez, A.C.)
	3. PDNG (The Paso del Norte Group)

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

11. LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Josefina Pérez Espino

INTRODUCCIÓN

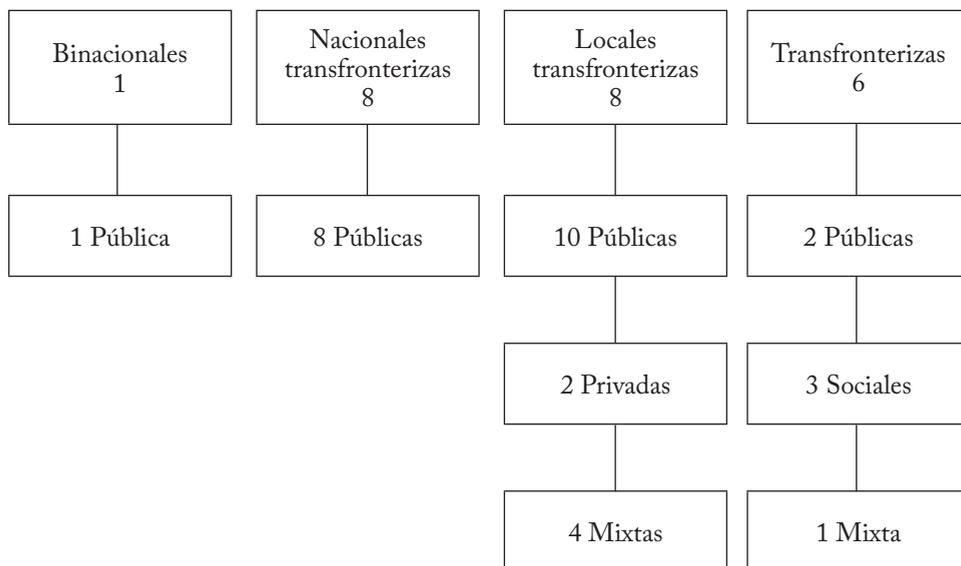
El presente documento tiene como objetivo presentar los resultados de la “Encuesta sobre las relaciones e interacción para la cooperación y la resolución de conflictos” como instrumento de recolección de datos para el proyecto de investigación “Cooperación y gobernanza bilateral y transfronteriza: lineamientos de políticas públicas”. Con el fin de contribuir al estudio de la gobernanza de la migración en la región México-Estados Unidos, en esta sección se presenta a los diferentes actores desde sus dimensiones organizativas, estructurales y de desarrollo transfronterizo en torno a su contribución en el ámbito del fenómeno de la migración internacional que se produce en este espacio territorial.

A partir de las diferentes instituciones y organizaciones que fueron entrevistadas, se seleccionaron para su análisis en este capítulo aquéllas que indican una interacción entre las ciudades o regiones fronterizas de México-Estados Unidos, como Tijuana-San Diego, Mexicali-Calexico, Ciudad Juárez-El Paso y Nuevo Laredo-Laredo. Específicamente, se seleccionaron aquellas instituciones u organizaciones que indicaran el tema de la migración como parte de sus actividades o como una situación que condicionara el desarrollo de éstas.

En relación con su clasificación por ámbito de acción, un total de 31 organizaciones se refirieron al tema de migración como una actividad o situación que se relaciona con sus principales acciones. En cuanto a su clasificación por el alcance de sus objetivos, se agruparon de la siguiente manera: una es binacional, ocho nacional transfronterizas, 16 local transfronterizas y seis transfronterizas. De estas mismas, la subclasificación por composición y financiamiento de la organización resultó en una binacional transfronteriza de carácter público; el total de las ocho

nacional transfronterizas son públicas; del total de las local transfronterizas, diez son públicas, dos privadas y cuatro mixtas; del total de las transfronterizas, dos son públicas, tres sociales y una mixta.

FIGURA 1
DIAGRAMA DE LA COMPOSICIÓN DE LAS INSTITUCIONES
U ORGANIZACIONES EN EL ÁMBITO DE LA MIGRACIÓN
POR SU NATURALEZA Y TIPO DE RELACIÓN TRANSFRONTERIZA



FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

A partir de los resultados preliminares, en números relativos la mayoría de las organizaciones participantes son de carácter público y en menor medida encontramos a las organizaciones sociales y privadas. De ahí que las asociaciones que se viertan en este documento tendrán un alto contenido de opiniones provenientes de las instituciones públicas. Cabe aclarar que la intencionalidad de esta investigación fue lograr una heterogeneidad en el acceso a la información sobre las relaciones transfronterizas que se establecen desde los distintos ámbitos, aunque el resultado se concentre en las instituciones públicas. Sin embargo, por razones de tiempo y de accesibilidad, no todas las organizaciones de carácter social o privado pudieron entrevistarse. Es por ello que se ha buscado aprovechar la información recolectada para entender cómo se relacionan entre sí el resto de las organizaciones privadas y sociales.

ENFOQUE CONTEXTUAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

En el contexto de la frontera norte, el gobierno de México desde su política exterior diseñó mecanismos normativos y de diálogo a nivel binacional para tratar el tema de la migración irregular. Se pueden distinguir tres periodos: el primero comprende el fin de los tratados migratorios laborales y la atención del gobierno central hacia la frontera norte; el segundo se refiere a la apertura comercial y el desarrollo económico de la frontera norte, y el último al abandono de la política de la “no política”.¹ Aunado a estos mecanismos, los gobiernos estatales y los mismos gobiernos municipales han llevado a cabo su propia agenda binacional, en donde el tema de la migración se aborda como un asunto de carácter transfronterizo que afecta a los dos lados de la frontera.

El desarrollo de las políticas migratorias de México y de Estados Unidos incluye factores para entender los resultados del involucramiento de los actores sociales y de los organismos locales. Algunas organizaciones que forman parte de esta encuesta surgieron precisamente como respuesta a la política migratoria restrictiva de Estados Unidos y de la política excluyente hacia los migrantes en tránsito o deportados, para favorecer a los migrantes mexicanos con capacidades de gestión en Estados Unidos frente a los intereses de la política exterior de México. De este modo podemos identificar etapas dentro de la relación bilateral y sus consecuencias en términos de las respuestas a las políticas migratorias.

En el primer periodo, que se refiere a la emigración de mexicanos bajo convenios formales entre México y Estados Unidos, la frontera norte México-Estados Unidos era un espacio territorial de tránsito, vinculado especialmente con California y Texas. Dentro de este escenario, los actores participantes eran aquellos involucrados de manera institucional en la contratación de “braceros”. En términos de los niveles de gobierno que implicaban la coordinación para llevar a cabo los convenios de trabajadores temporales, eran los gobiernos del estado y municipales quienes tenían una mayor injerencia, mientras que en el nivel de la frontera norte los gobiernos eran simplemente testigos del paso de los trabajadores migrantes (Chacón, 2009). La protección a los derechos humanos y laborales era un asunto de pertinencia para el gobierno federal y en todo caso para sus representaciones en Estados Unidos. Sin embargo, la función del gobierno durante la época

¹ La política exterior de México, en relación con la migración de mexicanos en Estados Unidos fue definida así por Francisco Alba (1999), entre otros autores, para referirse a la no intervención dentro de la política nacional de Estados Unidos a través de sus propios instrumentos de política exterior e inclusión del tema migratorio en la agenda bilateral.

de los “braceros” estuvo limitada a las relaciones interinstitucionales relacionadas con la oferta de mano de obra y las condiciones laborales enmarcadas en los acuerdos específicos en donde participaban los mexicanos como trabajadores temporales. El término del periodo del “Acuerdo de braceros” significó la incorporación de inmigrantes con condición migratoria indocumentada en el mercado laboral estadounidense (Calavita, 1992). A partir de este momento y hasta el inicio de los años ochenta, las relaciones bilaterales excluyeron la migración hasta que el flujo alcanzó niveles importantes y comenzó a atraer la atención de los gobiernos centrales.

El segundo periodo se refiere a la incorporación del tema migratorio, los derechos humanos y las violaciones a éstos en el nivel institucional, dentro de la agenda de la política exterior y de la política bilateral, además de la institucionalización del Estado-díaspóra, a través del reforzamiento de instituciones creadas especialmente para fomentar la vinculación con la población migrante de origen mexicano en Estados Unidos. Dentro de un entorno complejo ante la aprobación de la Ley IRCA en 1986 (conocida en México como la Ley Simpson-Rodino), el gobierno de México orientó diferentes políticas de acercamiento a la frontera norte e incipientemente fortaleció la política de protección a mexicanos a través de sus consulados. En esta etapa se desarrollan las políticas de protección a los mexicanos residiendo en Estados Unidos (Programa Paisano), la defensa de los derechos humanos de los mexicanos (Dirección de Protección Consular), el uso de remesas en proyectos de las comunidades de origen (Programa 2x1 y posteriormente Programa 3x1), el acercamiento con la comunidad mexicana en el Exterior (Programa de Comunidades Mexicanas en el exterior, posteriormente el Instituto de los Mexicanos en el Exterior). Uno de los acuerdos derivados del Congreso en el marco de la Ley IRCA fue la instalación de la Comisión Bilateral de Estudios sobre la Migración con la inclusión de investigadores de ambos países. La importancia de enumerar la serie de eventos durante esta etapa radica en la implicación que tienen para entender las relaciones transfronterizas en los diferentes niveles y ámbitos de la migración.

Así también, es durante esta etapa cuando se consolidan distintos espacios de diálogo bilateral, tanto en el nivel de los gobiernos federales como de los estatales. Mecanismos como la Comisión Bilateral México-Estados Unidos o la Conferencia de Gobernadores Fronterizos y los Mecanismos de Enlace Fronterizo se establecen como foros de coordinación gubernamental para atender temas de cooperación bilateral, entre ellos la migración. Sin embargo, el tema de la migración dentro de estos foros ha sido omitido por considerarse un tema de fricción en las relaciones bilaterales. Aún más, una revisión sobre el desarrollo histórico de estos mecanismos de diálogo indica que han existido temas que se vinculan de

manera negativa al tema de la migración, como lo ha sido el narcotráfico y la seguridad nacional.

En este último periodo el tema de la migración ha pasado de ser un tema de prioridad en la agenda a la “desmigratización” de la agenda bilateral (Durand, 2013). Un indicador es que la comisión binacional que se creó en 1980 no sesionó durante toda la administración del presidente Calderón. Sin embargo, la cooperación en materia de migración estuvo delimitada por la política de seguridad de fronteras inscrita en la Iniciativa Mérida. La importancia concedida al tema de la seguridad nacional, y su vinculación con la inmigración en Estados Unidos, es el principal factor determinante para el desenvolvimiento de una relación bilateral que dejó el tema fuera de la agenda. Sin embargo, la idea de una frontera inteligente que permitiera la continuidad de los objetivos del Tratado de Libre Comercio fue el eje de la cooperación. Así, mientras la infraestructura para el control migratorio recibió una mayor inversión después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, el reto de procesar un mayor comercio en la frontera México-Estados Unidos obligó a mantener el diálogo en este tema.

En este contexto, el presente documento incorpora las instituciones como actores formales y las organizaciones no gubernamentales como actores informales, quienes se han desarrollado a la par de una relación bilateral cada vez más compleja por su nivel e intensidad de interacción. De ahí que parte del interés de esta descripción contextual del desarrollo del tema de migración en las relaciones bilaterales sea el de identificar cuáles son los actores, instrumentos y espacios de diálogo en que se desarrolla la cooperación transfronteriza.

LA GOBERNANZA MULTINIVEL: APROXIMACIÓN TEÓRICA-CONCEPTUAL

La gobernanza, entendida como la habilidad de la comunidad para organizarse a sí misma con el fin de entregar de una manera competente aun las más elementales funciones que se esperan de un gobierno, es analizada en un contexto complejo donde los actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, interactúan desde Estados distintos que convergen en una frontera. Al mismo tiempo, la región transfronteriza procesa los distintos niveles y tipos de interacción que realizan los actores de esa zona. Dentro de la perspectiva teórica de la gobernanza multinivel se consideran al menos tres niveles jurisdiccionales, los que se refieren al macro, meso y micronivel, en donde los actores gubernamentales y no gubernamentales se relacionan a través de proyectos en conjunto o convergen en los mismos ámbitos. La relación en términos jerárquicos puede ser tanto vertical como

horizontal y se puede producir por medio de estructuras formales, semiformales o informales.

Una de las cuestiones que se busca resolver en la teoría de multinivel es la función de Estado-nación dentro de modelos de integración como la Unión Europea, los cuales también pueden ser aplicados en esquemas de acuerdos regionales que sustentan instituciones, convenios y tratados. A partir del debate entre el Estado centralista y la institucionalización de las relaciones entre los gobiernos a través de agentes rectores, quienes resuelvan ambigüedades y fuentes de confrontación (*i.e.* la Unión Europea ha fortalecido la institucionalización de su integración regional con la creación de la Comisión Europea y la Corte Europea de Justicia), la perspectiva multinivel busca conciliar la importancia del Estado como actor principal dentro del análisis de las relaciones internacionales y específicamente dentro de la integración regional, y la participación de agentes reguladores de sus propias relaciones más allá de las decisiones centralistas del gobierno.

En el caso de la frontera México-Estados Unidos, la perspectiva multinivel utilizada para explicar el comportamiento y las decisiones de los gobiernos de la Unión Europea nos ofrece una serie de herramientas de análisis para explicar una zona fronteriza enmarcada dentro de un acuerdo regional como NAFTA. Por un lado existen instituciones reguladoras así como conciliadoras de conflicto en el nivel central de los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá y, por el otro lado, la multiplicidad de actores no gubernamentales que buscan influir en las decisiones de los gobiernos definen un escenario de diferentes niveles de gobernanza y una interacción en su dimensión de jerarquías, tanto verticales como horizontales.

De acuerdo con Hooghe (1996), el modelo establece además que el empoderamiento subnacional no reemplaza al Estado-nación: Europa no se está convirtiendo en una Europa de regiones. El empoderamiento subnacional es una dinámica incluida en un proceso más amplio, relacionado con las dispersiones de poder en el caso de la Unión Europea, en donde el control político se ha expandido para fortalecer las instituciones europeas y en el cual las instituciones de los Estados-nación han retenido un significativo control sobre los recursos.

Los pioneros en el análisis de multinivel de la gobernanza, Gary Marks y Liesbet Hooghe (2001, 2004), se refieren a dos tipos de esquemas o comportamiento de los actores bajo modalidades de formalidad o informalidad. Ambos autores distinguen entre las visiones más contrastantes dentro de las diferentes literaturas dos clases de gobernanza multinivel. En el Tipo I, la gobernanza multinivel se acerca al enfoque federalista y concibe la dispersión de la autoridad como un ente acotado a un número determinado de fronteras jurisdiccionales, independientes entre sí dentro de un limitado número de niveles. El Tipo II de la gobernanza multinivel provee una visión de gobernanza que es compleja, fluida, que

entrelaza innumerables jurisdicciones concurrentes. En este sentido, las jurisdicciones son a menudo concurrentes y tienden a ser flexibles en la magnitud que el cambio de gobernanza lo demande.

Desde la perspectiva de aquellos autores que han buscado una explicación sobre los alcances de los gobiernos centrales dentro de un marco regionalista, Peters señala que cada aspecto de la intervención del gobierno es realizada en diferentes grados con otros grupos, ya sea en otros niveles de la autoridad pública o de la sociedad civil (Peters, 2000). En este sentido, tanto Jon Pierre como Guy Peters explican la gobernanza como aquello referido al proceso por el que acciones y recursos de los sectores públicos y privados se coordinan y se encuentran en una misma dirección y objetivos (Peters y Pierre, 2002:6).

LOS ACTORES DE LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN

Siguiendo un modelo de gobernanza multinivel, analizamos a las organizaciones clasificadas por su naturaleza y tipo de relación transfronteriza, enfocándonos en cada nivel. De esta manera, el nivel macro lo representa el binacional, el nivel meso comprende a las organizaciones o instituciones nacionales transfronterizas y el nivel micro las organizaciones local transfronterizas y transfronterizas. Aunque el total de organizaciones aquí analizadas sólo constituye una muestra del universo de las organizaciones o instituciones, la información proporcionada sobre sus objetivos, redes, proyectos, financiamiento y relaciones transfronterizas nos ayuda a dibujar un complejo escenario que se desarrolla en la frontera norte. Sin embargo, la selección de los actores aquí enlistados ha provisto de una más amplia referencia de otros actores con los que también se relacionan. De ahí que el presente análisis procure recuperar al resto de los actores referidos como parte de la gobernanza de la migración en la frontera norte de México.

En el nivel macro, una de las instituciones entrevistadas fue la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, la cual indica que su estructura es formal y jerárquica, de tal forma que existen mecanismos formales para establecer y dar seguimiento a los acuerdos con su contraparte, el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos. Dentro de su estructura participan los secretarios de salud de los estados fronterizos de México y los representantes del sector salud de los gobiernos de los estados fronterizos de Estados Unidos. La formación de la estructura muestra una horizontalidad en términos de las contrapartes de nivel central, y se traslada a la misma estructura federalista de cada país, donde los grupos de trabajo se definen de manera territorial y temática. Sin embargo, fuera de esta estructura formal existen otros actores de carácter privado como la

Texas Tech University (TTU), los cuales se refieren como importantes en sus relaciones transfronterizas.

En este mismo nivel existen organismos de carácter bilateral como la Comisión Bilateral México-Estados Unidos y su Grupo de Trabajo sobre Asuntos Migratorios, la Conferencia de Gobernadores, e incluso trilateral, como son el Tratado de Libre Comercio para América del Norte o el Acuerdo para la Seguridad de América del Norte (ASPAN),² los Acuerdos del Paternariado para la Prosperidad y el Acuerdo para el Plan Puebla Panamá. Sin embargo, los organismos e instituciones encuestados no hicieron referencia a ninguno de ellos, o bien, al menos en el desarrollo de sus actividades diarias no percibieron la importancia de estos mecanismos para lograr sus objetivos y responder a los mismos como marcos generales de sus funciones. Quizás una de las principales aportaciones es esta división de dimensiones entre la esfera bilateral de alto rango y los acuerdos informales, que permiten un funcionamiento más expedito en el nivel de frontera norte.

CUADRO 1
ORGANIZACIÓN BINACIONAL TRANSFRONTERIZA

<i>Número</i>	<i>Institución u organización</i>	<i>Categoría</i>
1	CSFMEU (Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos)	Binacional transfronteriza

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

En cuanto al grupo que conforman las organizaciones en el nivel meso (las nacionales transfronterizas), las instituciones que lo conforman, son en su totalidad de carácter público. Al mismo tiempo, estas instituciones se encuentran especializadas en un tema de cooperación transfronteriza o concentran diversas funciones que se llevan a cabo a la par del tema migratorio. Entre las instituciones que se entrevistaron en diferentes ciudades fronterizas, y que pueden referir generalizaciones en cuanto a sus características jerárquicas y funcionales, están el Instituto Nacional de Migración y su representación a través de las oficinas regionales y subdelegaciones fronterizas, así como la Secretaría de la Administración Tributaria, a través de las oficinas estatales y delegacionales en las ciudades fronterizas y cruces más importantes, en términos de flujos comerciales a lo largo de la zona fronteriza.

² A pesar de ser un acuerdo trilateral que se firmó durante la administración del presidente Fox, mantiene una vigencia desde los acuerdos de cooperación en materia de seguridad para la región norteamericana.

Entre las organizaciones establecidas en Estados Unidos de representación gubernamental de México se encuentran los consulados de México en sus diferentes representaciones, así como aquellas instituciones que se albergan dentro del consulado, como la Secretaría de Economía a través de ProMéxico. Las instituciones u organizaciones nacionales transfronterizas, en todos los casos, tienen estructura formal y jerárquica, de tal forma que su gestión territorial depende de una estructura central y definida en cuanto a sus políticas se refiere. De ahí que el análisis de su participación en el tema migratorio en el nivel fronterizo depende en mucho de los marcos jurídicos, programas, políticas e instrucciones que implementa el gobierno federal. Debido a su naturaleza centralista, sus propias funciones también están determinadas por acuerdos o tratados bilaterales entre México y Estados Unidos. Asimismo, las interacciones que realizan tienden a incluir organizaciones de tipo público, tanto de Estados Unidos como de México.

En las respuestas de las organizaciones o instituciones en el nivel meso o nacional fronterizo, encontramos que sus actividades dependen en gran medida de su relación con otras instituciones de México o Estados Unidos en el nivel nacional, fuertemente centralizadas y sin articulación con organizaciones locales de carácter transfronterizo. Entre las instituciones nacionales transfronterizas que se mencionan están la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, el Sistema de Administración Tributaria, la Secretaría de Gobernación, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Secretaría de Economía (SE); en Estados Unidos se menciona solamente a la U.S. Customs and Border Protection (CBP).

La red que conforman estas instituciones de carácter nacional y transfronterizo está conformada mayoritariamente por organismos públicos. Así, encontramos que 23 organizaciones con las que dijeron relacionarse son de tipo público, solamente dos de tipo privado y ninguna de carácter social. Este resultado confirma una agenda de trabajo de las políticas públicas a nivel nacional que se encuentran desvinculadas a nivel local. Tal como se muestra en la siguiente sección, donde se describe el mapa de las organizaciones que desarrollan actividades de impacto local, existe una interacción predominantemente entre las instituciones públicas nacionales transfronterizas y locales transfronterizas. La limitada participación de las organizaciones privadas y sociales que demuestran la red que conforman este grupo de actores de la gobernanza de la migración requiere de un análisis de los proyectos en los que se agrupan las organizaciones o instituciones de carácter local, tanto privadas como sociales.

En relación con el nivel micro de análisis, las organizaciones o instituciones con la categoría de local transfronteriza y transfronteriza suman un total de 21

instituciones u organizaciones. De este total representan 67 por ciento. Así, podemos identificar en el nivel local dos tipos distintos de organizaciones: las locales transfronterizas y las transfronterizas. En la dimensión territorial, ambas categorías enfocan sus actividades en la solución desde lo local; esto implica, en la totalidad de los casos, una interacción con actores en el otro lado de la frontera. Es de particular importancia subrayar que dicha interacción en muchos casos va más allá del encuentro físico, y podríamos hablar de un espacio de diálogo a través de medios electrónicos de comunicación.

CUADRO 2
ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES NACIONALES TRANSFRONTERIZAS

<i>Número</i>	<i>Institución u organización</i>	<i>Categoría</i>
1	Consulado de México en Nogales	Nacional transfronterizo
2	INM (Instituto Nacional de Migración), delegación federal en el estado de Chihuahua	Nacional transfronterizo
3	INM (Instituto Nacional de Migración), Departamento de Repatriación Humana en San Luis Río Colorado	Nacional transfronterizo
4	INM (Instituto Nacional de Migración), Subdirección de Atención al Migrante, delegación federal en B.C.	Nacional transfronterizo
5	ProMéxico-SE (Secretaría de Economía), fideicomiso	Nacional transfronterizo
6	SAT (Servicio de Administración Tributaria), Administración General de Aduanas, aduana de Nuevo Laredo	Nacional transfronterizo
7	Sedesol Chihuahua	Nacional transfronterizo
8	U.S. EPA Region 6 (United States Environmental Protection Agency)	Nacional transfronterizo

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

En términos de su constitución y tipo de organización, estas dos categorías se dividen entre las instituciones gubernamentales o empresariales y las organizaciones no gubernamentales. La categoría depende del lugar en que están establecidas las instituciones u organizaciones locales transfronterizas en cualquiera de

las ciudades fronterizas de Estados Unidos o México. Las primeras tienen interacción con actores en Estados Unidos, mientras que la categoría de transfronterizo significa que permanecen en el nivel local aunque mantengan proyectos en conjunto con su contraparte fronteriza.

En el cuadro 3 se muestra el listado de las organizaciones o instituciones que fueron entrevistadas en la categoría de local transfronterizo y transfronterizo. Dentro de este nivel micro se agrupa la mayoría de los actores que intervienen de manera directa en las interacciones fronterizas. Más importante aún de resaltar es el efecto de las 21 organizaciones, el cual se multiplica en su relación con otras instituciones en ambos lados de la frontera y en el ámbito local. Así, tratando de explicar la conformación de red de instituciones, se encontró un total de 56 clasificadas por su tipo de financiamiento, es decir, públicas, privadas, social o mixta. En la dimensión local se identificaron 29 instituciones públicas, 18 organismos privados y nueve organizaciones sociales.

En el cuadro 4 se enlistan las organizaciones más importantes con las que se relacionan los organismos local transfronterizos.

Con el objetivo de mostrar la preponderancia de las instituciones públicas, en la gráfica 1 concentramos el total de organizaciones que forman la red extensa de las instituciones y organizaciones que fueron entrevistadas y que confirmaron tener en su agenda de trabajo alguna actividad relacionada con el tema de la migración internacional o con los migrantes.

Es importante destacar que en cuanto a las organizaciones que declararon tener el tema de migración como parte de su agenda, el número de participantes puede ampliarse si se consideran los proyectos relacionados con el mejoramiento de la infraestructura de la puerta principal en la zona de Tijuana-San Diego, también conocida como El Chaparral. Específicamente, este proyecto implica la colaboración de los tres niveles de gobierno, tanto de México como de Estados Unidos, así como a organizaciones no gubernamentales de ambos países. El nivel de coordinación e interacción es importante resaltar frente al caos que se percibe en el tema de la atención y protección a migrantes. De aquí que podamos hablar de una agenda fronteriza delimitada por los intereses bilaterales de los gobiernos centrales frente a las agendas locales.

LAS DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA EN LA MIGRACIÓN

La descripción de la tipología de los actores participantes en las relaciones transfronterizas, al igual que su naturaleza, muestran también una dicotomía en cuanto a

CUADRO 3
LISTADO DE INSTITUCIONES U ORGANIZACIONES
LOCAL TRANSFRONTERIZAS Y TRANSFRONTERIZAS

<i>Número</i>	<i>Institución u organización</i>	<i>Categoría</i>
1	Amigos Fundación Mascareñas, A. C.	Local transfronterizo
2	Border Angels (Ángeles de la Frontera)	Local transfronterizo
3	Canacintra Juárez (Cámara Nacional de la Industria de Transformación)	Local transfronterizo
4	Comisión de Asuntos Fronterizos-Cabildo de Tijuana	Local transfronterizo
5	Coordinación General de Gabinete del Gobierno de Baja California	Local transfronterizo
6	DEITAC (Desarrollo Económico e Industrial de Tijuana, A. C.)	Local transfronterizo
7	Dirección de Desarrollo Económico Municipal, H. Ayuntamiento de Nogales, Sonora (Administración, 2012-2015)	Local transfronterizo
8	Dirección de Relaciones Internacionales del Gobierno del Estado de Baja California	Local transfronterizo
9	FCFNAC (Fundación Comunitaria de la Frontera Norte, A. C.)	Local transfronterizo
10	Instituto Chihuahuense de la Mujer	Local transfronterizo
11	Instituto Tamaulipeco para los Migrantes	Local transfronterizo
12	Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), Baja California	Local transfronterizo
13	Sandag (San Diego Association of Governments)	Local transfronterizo
14	SE (Secretaría de Economía), Chihuahua	Local transfronterizo
15	Secture (Secretaría de Turismo del Estado de Baja California)	Local transfronterizo

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Número</i>	<i>Institución u organización</i>	<i>Categoría</i>
16	Sistema Educativo Estatal, Sonora	Local transfronterizo
17	Coalición Pro Defensa del Migrante, A. C.	Transfronterizo
18	Dirección de Asuntos Binacionales, H. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California (Administración, 2010-2013)	Transfronterizo
19	FIC (Fundación Internacional de la Comunidad, A.C.)	Transfronterizo
20	Iniciativa Kino para la Frontera	Transfronterizo
21	IYF (International Youth Foundation), Ciudad Juárez	Transfronterizo

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

su involucramiento dentro de las sinergias transfronterizas. Todo esto, con la finalidad de mostrar las dimensiones en donde se encontraron campos de acción, en donde la convergencia en objetivos de las relaciones transfronterizas podrían también significar divergencias en cuanto a los proyectos y acciones definidas de manera formal a través de programas y políticas gubernamentales, así como por acciones informales a través de la organización de la sociedad civil.

De acuerdo con los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los actores antes descritos, en la figura 1 se identifican cuatro dimensiones de análisis: la seguridad fronteriza como asunto interno de la política de México y Estados Unidos y, también, como parte de su soberanía de Estado-nación *versus* la seguridad nacional, es decir, como un espacio de cooperación más que de conflicto. Otra dimensión es el manejo del tema de la migración internacional como un asunto de la agenda bilateral a nivel de Estado. Por otro lado, la política migratoria mexicana y su nuevo marco regulatorio como un asunto de orden federal, el cual se confronta con las propias dinámicas fronterizas de conflicto y cooperación. Una última dimensión es la política local fronteriza que implica justamente a las autoridades locales y organizaciones sociales en la atención de los migrantes que se encuentran de paso por las ciudades fronterizas o que terminan por residir en ellas, después de sus intentos fallidos por cruzar la frontera o en su retorno y devolución desde Estados Unidos.

Las experiencias exitosas como parte de su intervención en el desarrollo de la cooperación transfronteriza están relacionadas con esta misma división de dimensiones de la gobernanza. Por un lado, el mejoramiento de los flujos comerciales

CUADRO 4
ORGANIZACIONES QUE INTEGRAN LA RED DE LAS INSTITUCIONES
U ORGANIZACIONES LOCAL TRANSFRONTERIZAS Y TRANSFRONTERIZAS

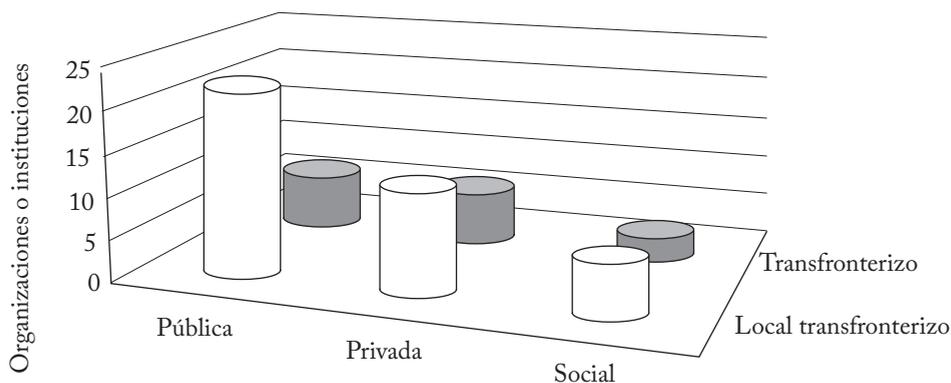
<i>Número</i>	<i>Institución u organización</i>
1	SE (Secretaría de Economía), Gobierno Estatal de Sonora
2	Universidad Iberoamericana Campus Tijuana
3	Ayuntamiento de Tijuana
4	Embajada de Estados Unidos en México
5	Iniciativa Suma, Chihuahua
6	Alianza Fronteriza de Filantropía México-E. U. (México)
7	FECHAC (Fundación del Empresario Chihuahuense, A. C.)
8	Cocef (Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza), México
9	Secretaría de Desarrollo Social (gobierno federal)
10	Secretaría de Salud (gobierno federal)
11	AMAC (Asociación de Empresas Maquiladoras de Ciudad Juárez)
12	Sedeco (Secretaría de Desarrollo Económico de Baja California)
13	Secretaría de Economía (gobierno federal)
14	Sedeti (Secretaría de Desarrollo Económico de Tijuana)
15	LULAC (League of United Latin American Citizens)
16	Desarrollo y Promoción Turísticas
17	CGF (Conferencia de Gobernadores Fronterizos Estados Unidos-México, 2011)
18	INM (Instituto Nacional de Migración)
19	CILA (Comisión Internacional de Límites y Aguas), GEBC (Green Energy Barrier), SIDUR (Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano), SPA (Secretaría de Protección al Ambiente) e IMPLAN
20	Coalición Gente Unida
21	CCE (Consejo Coordinador Empresarial)
22	UABC (Universidad Autónoma de Baja California)
23	SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transporte)
24	INM (Instituto Nacional de Migración)-Repatriación Humana

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

<i>Número</i>	<i>Institución u organización</i>
25	INM (Instituto Nacional de Migración)-delegaciones regionales
26	U.S.-Mexico Foundation (oficina México)
27	Fundación Rosario Campos de Fernández
28	IYF (International Youth Foundation), Ciudad Juárez
29	AAA (Asociación de Agentes Aduanales, A.C.), Chihuahua
30	Cuerpo Consular del Gobierno de Estados Unidos
31	Gobierno del Estado de Baja California
32	BEC (Business & Entrepreneurship Center)

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

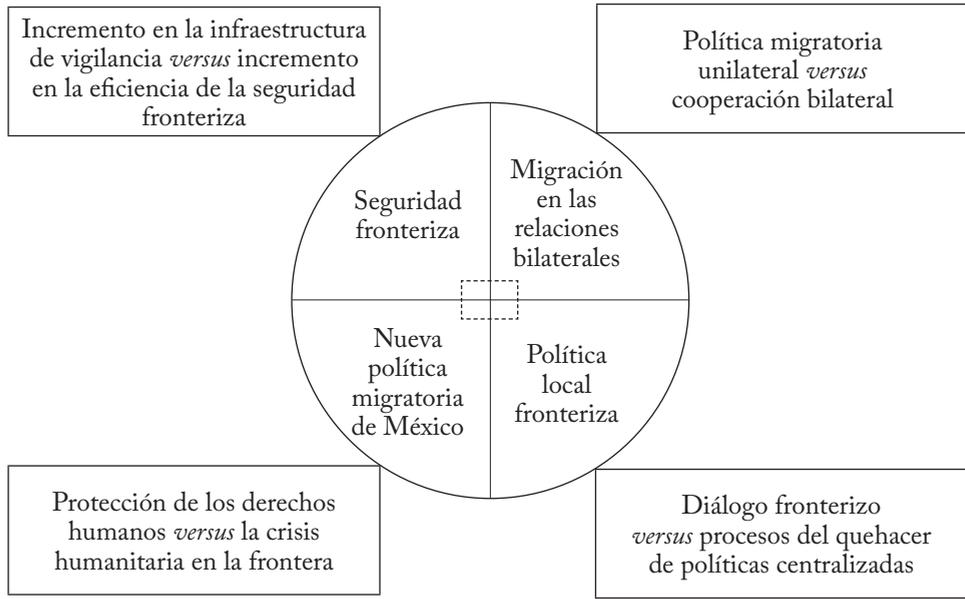
GRÁFICA 1
TOTAL DE ORGANIZACIONES EN RED DE TRABAJO POR NIVEL Y TIPO



	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>	<i>Social</i>
□ Local transfronterizo	22	12	6
■ Transfronterizo	7	6	3

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

FIGURA 2
DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA



FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

y la mayor interacción de los grupos económicos representativos de ambos lados los resumen como un logro: “[...] la generación de alianzas en esta región transfronteriza así como impulsar la presencia del empresariado de Tijuana en los organismos empresariales de San Diego y el liderazgo de DEITAC logró que se pusiera en la iniciativa de ‘CaliBaja’”, en la opinión de DIETAC. En este mismo sentido, Sandag remarca su intervención para lograr un sistema de cabildeo institucional en San Diego; este logro se asocia con la gestión de interacción entre cabildos locales para lograr objetivos específicos en el ramo turístico, comercial y económico.

Por otro lado, las instituciones gubernamentales en el nivel local, junto con las organizaciones transfronterizas, subrayan como logros la atención a los migrantes tanto en el nivel asistencial para aquellos que se encuentran en tránsito en las ciudades fronterizas, como para aquéllos que están regresando y se enfrentan a problemas de vivienda, empleo, salud y acceso a la educación para sus hijos. Así también, las organizaciones locales transfronterizas y transfronterizas enfatizan sus logros a partir de la concientización del problema de la migración y de la misma situación de los migrantes en ambos lados de la frontera.

En el tema de seguridad, las diferentes instituciones gubernamentales involucradas en los cruces fronterizos desempeñan un papel que depende de las políticas nacionales. Por esta razón, el tema de seguridad pública que afecta a los migrantes se encuentra desvinculado de una política de seguridad nacional. Sin embargo, los logros de protección a migrantes se miden en función de la atención por parte de los gobiernos locales a la situación de los deportados o migrantes en tránsito.

Otro de los logros reportados en la interacción bilateral es la coordinación en materia ambiental y de salud. La Comisión de Salud Fronteriza considera que ha logrado “mejorar e implementar con liderazgo en la salud fronteriza, trabajando en base a las prioridades de la región fronteriza”, mientras que para la United States Environmental Protection Agency esto se traduce en un plan regional de frontera a largo plazo que apoye el medio ambiente en términos de la calidad del aire.

CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES O INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

La capacidad de las organizaciones se explica en términos de su percepción en cuanto al logro de sus objetivos y la influencia que pueden tener a través de su propia interacción con otras organizaciones: 64 por ciento del total de las organizaciones considera que su gestión ha cumplido con el logro de sus objetivos, en tanto que sólo una organización, que representa tres por ciento, se muestra totalmente insatisfecha con sus logros.

A pesar de los obstáculos que se han mencionado para lograr una mayor interacción entre actores para lograr objetivos comunes, la mayoría de las instituciones u organizaciones entrevistadas consideran, particularmente, que sus resultados de gestión en el contexto del desarrollo transfronterizo es muy satisfactorio (20) o medianamente satisfactorio (10), y ninguna considera que es negativo. Esta percepción se explica en la medida en que se logran sus principales objetivos en el ámbito local, entre los que se consideran la inversión extranjera en la ciudad y mayor apertura fronteriza, donde el tema de los cruces fronterizos se mantiene como prioritario en la agenda para lograr una mayor integración económica. En cuanto a la atención de la población migrante en tránsito y deportados, se considera que se cumplen los objetivos de atención inmediata y un apoyo a partir de la interacción de los sectores públicos y privados. Sin embargo, entre las variables negativas que impiden la satisfacción de su gestión encontramos la falta de programas de atención e integración a largo plazo de los migrantes y un presupuesto insuficiente, el cual generalmente responde a una planeación centralista que difiere de las

necesidades locales por parte del sector público. Para las organizaciones sociales, la meta de atención a migrantes y proyectos de apoyo a niños de nacionalidad estadounidense en el sector educativo se ven limitadas también por la falta de recursos materiales y humanos, situación que se agrava con la falta de coordinación o acompañamiento por parte de los programas locales o nacionales enfocados a la atención de migrantes.

RETOS Y LIMITACIONES

Desde un análisis de los retos que plantea la cooperación fronteriza, las instituciones y organizaciones definieron sus principales obstáculos para lograr sus objetivos e incluso lograr una integración regional.

En el ámbito de las organizaciones sociales que trabajan en la atención a los migrantes, sus actividades son principalmente asistenciales y se les acusa de no involucrarse en políticas públicas o que adoptan posiciones nacionalistas que no aceptan la interacción con la contraparte estadounidense. Sin embargo, en la opinión de las mismas instituciones gubernamentales, como el Instituto Nacional de Migración, son las organizaciones sociales quienes apoyan las tareas de atención a los repatriados a falta de la infraestructura pertinente en las oficinas de las delegaciones regionales. Por otro lado, las organizaciones sociales encuentran como obstáculo los trámites para aceptar las donaciones que reciben de Estados Unidos, además de carecer de suficientes recursos propios, los cuales abarcan desde mayor capacidad en los albergues hasta recursos humanos.

A pesar de que el sector privado considera que la relación económica ha impulsado una mayor interacción en el nivel transfronterizo, el mayor obstáculo lo refieren al tema de la seguridad en los cruces, ya que esto impide el ágil intercambio del comercio y personas. También opinan que no existe una política del gobierno federal hacia la frontera norte que sea empática con la dinámica de la región y de los intereses de los ciudadanos fronterizos. Desde su perspectiva, se requiere de un órgano de cabildeo más allá de las Comisiones de Asuntos Fronterizos en la Cámara de Diputados y Senadores. Promover una política “desde abajo” que incluya a los ciudadanos fronterizos se define como un reto, ligado a la identidad binacional de la frontera.

En el nivel nacional, las instituciones gubernamentales indican que su mayor obstáculo es la propia política migratoria de Estados Unidos, pues antepone el tema de la seguridad nacional frente a las necesidades de la región fronteriza. Una “frontera inteligente”, que promueva el comercio entre los dos países y que impulse la economía regional es el reto para los organismos gubernamentales.

CONCLUSIONES

La cooperación y el conflicto en las relaciones transfronterizas son dos elementos que conviven dando forma a la gobernanza en la frontera de México y Estados Unidos. Por un lado, existen factores que favorecen las relaciones informales en las que se apoya la cooperación, mientras que factores de nivel macro muestran ser inhibidores e incluso motores del conflicto.

La frontera norte requiere de sus propios mecanismos de consulta, de sus propios acuerdos a nivel transfronterizo. La mayoría de los actores opinaron que existen limitaciones por parte de los gobiernos centrales que inhiben el desarrollo de la frontera norte. Los temas de seguridad, comercio exterior y temas sociales deben ser tratados desde la autonomía de un organismo transfronterizo.

El alto índice de la presencia de instituciones gubernamentales en la gobernanza transfronteriza podría representar una ventaja al momento de impulsar, desde la política nacional, una visión integral para los temas de frontera, especialmente en el área de migración. Sin embargo, el bajo nivel de involucramiento por parte del aparato gubernamental en el ámbito de las organizaciones privadas y sociales denota una falta de interés por parte del gobierno federal. Aun así, es importante subrayar el gran aporte que realizan las organizaciones privadas y sociales en favor de la cooperación transfronteriza.

BLANCA

12. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: CONCEPTUALIZACIÓN Y ALGUNAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS

Marcos S. Reyes Santos

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una discusión sobre la caracterización y dinámica de las relaciones transgubernamentales que sustentan la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos, partiendo de la premisa de que la región transfronteriza entre ambos países constituye un espacio peculiar por la gran diversidad e intensidad de las interacciones económicas, sociales, políticas y culturales que intervienen en su dinámica y que se apoyan en una plataforma institucional. Ésta, a su vez, está conformada por una diversidad de instituciones y actores de la cooperación, además de los mecanismos formales e informales de resolución de conflictos o de controversias entre los actores involucrados en la interdependencia.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En una primera sección se revisa la literatura sobre el tema, con el propósito de reunir los elementos conceptuales referidos a la relación transfronteriza, tanto en escenarios de cooperación como de conflicto, el cual se propone como marco de interpretación de la interdependencia transfronteriza, su dinámica institucional y las interacciones entre los actores involucrados. En una segunda sección se identifican los principales actores e instituciones que interactúan en la región transfronteriza, quienes con sus acciones e interacciones estructuran de manera cotidiana la dimensión institucional de la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos. En una tercera sección se presentan algunos hallazgos del trabajo de campo sobre la forma en que se produce la interacción entre los actores institucionales y sociales dentro de la región binacional, así como algunas de las características sobresalientes de las instituciones y organismos de la gobernanza transfronteriza. Finalmente, en una cuarta sección

se resumen los principales elementos desarrollados en el texto a manera de conclusión, con el propósito de abonar a un debate posterior sobre este tema.

ELEMENTOS DE UN MARCO CONCEPTUAL DE INTERPRETACIÓN DE LA INTERDEPENDENCIA TRANSFRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

La interdependencia entre los países se desarrolla actualmente dentro de la llamada “era global”, la cual se caracterizaría principalmente por la presencia de un sistema de interconexiones que, en general, se asume como un fenómeno que implica a todo el planeta y que se manifiesta intensamente en la dimensión económica, a través del flujo de bienes y capitales entre los países. No obstante, aún no hay mucho consenso entre los analistas acerca de si efectivamente la interconexión está ocurriendo entre todos los países del mundo y si todos están en condiciones de interactuar de manera eficiente dentro del proceso globalizador, o bien si sólo se trata de un fenómeno de interconexión entre determinados países y los sectores más dinámicos que lideran el mercado global (Cooper, 2001). Si bien no es un fenómeno completamente nuevo, pues ya antes se hablaba de procesos de internacionalización, transnacionalización o de mundialización, la etapa actual de las relaciones entre los países del mundo ha ido ganando nuevas dimensiones y adquiriendo una nueva dinámica a partir del desarrollo de la tecnología de la información, cuyo uso intensivo ha permitido, y a su vez forzado, a las corporaciones multinacionales adoptar nuevas estrategias de producción y de distribución, así como acelerar la creación de redes de interacción más amplias entre ellas, transitando de la búsqueda de mercados globales a la globalización de los propios procesos productivos (Dupas, 2001).

Uno de los actores que ha sido profundamente trastocado en el proceso de globalización es el Estado-nación, tanto por su natural protagonismo en el escenario de las relaciones internacionales como por la propia centralidad de su función de resguardo, protección o defensa de su frontera nacional. Si bien el riesgo de una confrontación bélica entre los Estados siempre ha estado latente, no toda la interdependencia entre ellos se encuentra marcada por esta posibilidad, ya que con el tiempo los países también han optado por cultivar relaciones de cooperación y colaboración como base para la promoción del desarrollo y el bienestar de sus habitantes (Keohane y Nye, 2009). Esto último supone una preeminencia creciente de la diplomacia sobre el poderío militar de un Estado, o la amenaza de su uso, en la persuasión de los otros Estados (Mingst, 2009). Asimismo, esto ha implicado, por ejemplo, la adopción de nuevos sistemas de vigilancia y control

fronterizo cada vez más sofisticados para la internación de extranjeros en un territorio nacional, así como la construcción de un entramado institucional que sirva de plataforma y a la vez puente de comunicación e interconexión entre los países.

En ese sentido, lejos de diluirse por el virtual “desdibujamiento” de sus fronteras geopolíticas, por la “penetración” de las interconexiones globales, la presencia del Estado-nación sigue siendo necesaria, principalmente para hacer frente a los desafíos que le impone la globalización, los cuales, según Mingst, implican riesgos a su propia integridad política e institucional, tales como: *a*) el socavamiento de su soberanía política. Por ejemplo, debido a la degradación del medio ambiente y a la transfronterización de ciertas enfermedades —cuya solución ya no está al alcance de la acción aislada de ningún Estado—, los Estados-nación se han visto obligados a establecer relaciones de cooperación y colaboración recíproca entre ellos, implicando con ello que deban compartir, y por tanto comprometer, parte de su soberanía política; *b*) el debilitamiento de su capacidad de regulación económica. Los Estados y los mercados se hallan ineludiblemente vinculados entre sí, por lo que la expansión global de las corporaciones multinacionales, al igual que la internacionalización de la producción y del consumo, dificultan crecientemente que los Estados puedan seguir regulando eficientemente a los mercados, y *c*) la pérdida de control del Estado sobre la información, ya que el surgimiento de las nuevas tecnologías de la información, con una creciente capacidad de penetración en los espacios de interacción social, ha debilitado el control de los agentes del Estado sobre la generación, acceso y uso de la información y, consecuentemente, su influencia sobre la vida cotidiana de los ciudadanos (Mingst, 2009).

La desaparición del comunismo en el equilibrio bipolar del mundo, en 1989, redefinió los parámetros de estructuración de las relaciones internacionales en la arena mundial, ahora bajo los signos de la cooperación no hegemónica. Así, sin ignorar la importancia crucial que tuvieron las alianzas estratégicas y la cooperación hegemónica en el mantenimiento de un orden mundial frágil y temporal en el contexto de la hegemonía bipolar, de acuerdo con Keohane, la cooperación no hegemónica es posible, porque los intereses comunes de los países del mundo pueden desembocar en la creación de regímenes internacionales, y también porque las condiciones necesarias para mantener los regímenes ya existentes son menos demandantes, además de que el debilitamiento de la hegemonía político-militar mundial no conduce necesariamente a la decadencia de los regímenes internacionales (Keohane, 2009).

La teoría realista de las relaciones internacionales presenta un tipo ideal de política mundial, la cual, según esta perspectiva, está constantemente definida por los conflictos reales o potenciales entre los Estados, en donde el actor principal, si no el único, es el Estado, y el empleo de la fuerza militar es posible en cualquier

momento, por lo que la amenaza de su utilización pende como “espada de Damocles” sobre las naciones. En consecuencia, cada Estado-nación estaría presto a defender su territorio e intereses ante las amenazas externas mediante el empleo de la fuerza como el único medio eficaz de defensa y persuasión de los Estados adversarios; de ahí que la cooperación entre los Estados sea más bien escasa, a menos que se establezcan alianzas estratégicas entre ellos para la conformación de bloques de defensa ante el peligro o la amenaza de otros bloques enemigos, por lo que estas alianzas durarían sólo en la medida en que sirvan a los intereses de los Estados que promuevan la formación del bloque en cuestión (Barbé, 1987).

En contraste, Keohane y Nye postulan que más bien se debe pensar en el escenario de una política mundial, donde participan una gran diversidad de actores además del Estado, algo que los autores denominan como el escenario de una interdependencia compleja entre las naciones, el cual se estructuraría a partir de la combinación de los siguientes elementos: *a*) las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, que consisten en canales múltiples de comunicación entre los actores, y que incluyen tanto acuerdos formales entre agencias del servicio exterior como nexos informales entre élites gubernamentales y no gubernamentales y las organizaciones transnacionales; *b*) una multiplicidad de temas de la agenda internacional que ya no tienen una jerarquía definida o estable, y que la delimitación “entre temas internos y externos se vuelve borrosa”. Estos temas son atendidos por distintos departamentos y agencias gubernamentales, sin ser exclusivos de organismos abocados a las relaciones exteriores, y en los distintos niveles de gobierno, “diferentes problemas generan diferentes coaliciones, tanto dentro como fuera del gobierno”, implicando a su vez distintos grados de conflicto, y *c*) la fuerza militar ya no se emplea de manera exclusiva por los gobiernos contra otros gobiernos, pues actualmente se ha convertido en uno más de los recursos disponibles y su utilización es irrelevante, por ejemplo, en la resolución de desacuerdos económicos entre los países (Keohane y Nye, 2009:127-129).

En esta nueva configuración de las relaciones internacionales, caracterizada por la interacción entre múltiples actores y en múltiples dimensiones, si bien el Estado se ha convertido en un actor más en el escenario de la política y gobernanza transnacional, la necesidad de que éste regule y, en ocasiones, articule dichas relaciones, no ha perdido actualidad, sobre todo cuando se trata de que el Estado cree y garantice una plataforma política e institucional para las crecientes redes de cooperación y colaboración entre los actores interactuantes. En ese sentido, de acuerdo con Toro, las interacciones entre los Estados en este nuevo escenario de la política mundial se reconocen ahora como relaciones transgubernamentales y constituyen una respuesta de los actores para enfrentar las consecuencias de la globalización, las cuales surgen debido a que los Estados más fuertes no están dispuestos

a compartir su soberanía con los Estados más débiles, lo que implica un nuevo orden internacional en el que, lejos de desaparecer, el Estado nacional busca crear y hacer funcionar redes transgubernamentales más allá de las fronteras de su país que le permitan ampliar su capacidad de regulación. Para ello, el Estado empieza a desagregarse o a segmentarse en diversas partes funcionales, a partir de ciertas funciones específicas tales como tribunales, agencias regulatorias, legislaturas, etcétera, las cuales forman redes con sus contrapartes en el exterior, constituyendo así tejidos de relaciones cada vez más densos (Toro, 2003).

Por otro lado, según Rhi-Sausi y Oddone, de ser consideradas una región lejana y despoblada, tierra de nadie, lugar donde termina el Estado nación, etcétera, los territorios fronterizos han pasado a concebirse “como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración, en donde la cercanía, la contigüidad y el diálogo se sintetizan en intensas interacciones transfronterizas”. Según estos autores, las fronteras pueden definirse como “espacios (binacionales) en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado”, lo cual permite distinguir entre: *a*) una línea fronteriza que sigue estando bajo la jurisdicción de los gobiernos nacionales y *b*) áreas o zonas fronterizas donde “las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y/o locales)”. Si bien la naturaleza de cada zona fronteriza es única por definición, “es posible identificar una serie de características” para la “construcción de una tipología de actuación” en el “espacio o territorio fronterizo”; por ejemplo, la elaboración de proyectos para la atención de problemas comunes que atañen a las áreas binacionales, generando la oportunidad o la coyuntura de la cooperación binacional, la cual ofrece a las regiones y municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente [y que] posibilita la intensificación de los lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como [también] potencia las redes de diversa índole” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009b:11-12).

Según los autores, la cooperación transfronteriza también estimula la construcción de bienes públicos regionales producto de la “necesidad [de corregir los] problemas que no han encontrado respuesta individual o que no ofrecen incentivos para que un solo país asuma los costos”. Así, “la producción de bienes públicos y el fortalecimiento de la gobernabilidad trans y supranacional que ello conlleva presenta una solución efectiva a estos problemas”. En este caso, la gobernanza transfronteriza consiste en gestionar las redes de relaciones que se generan en la interacción cotidiana entre las sociedades transfronterizas, por lo que:

[...] los gobiernos locales y regionales deben constituirse en los nodos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas, toda

vez que generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación y se diseñan los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua (Rhi-Sausi y Oddone, 2009b:13-14).

En el caso específico de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos, la creciente interdependencia y cooperación en las últimas décadas ha ampliado y diversificado sustantivamente la agenda binacional de los gobiernos de ambos países, obligando no sólo a la diversificación de la plataforma institucional, más allá de la tradicional intermediación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el caso de México, y del Departamento de Seguridad Interna, en el caso de Estados Unidos, sino que también ha suscitado el interés y el creciente involucramiento de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales. Así, un tema que ha comenzado a despertar el interés de los estudiosos es el de las relaciones que los gobiernos locales logran establecer con sus homólogos en el plano internacional, ya que, de acuerdo con Velázquez y Schiavon, hasta muy recientemente las relaciones entre los países sólo se producían entre los Estados nacionales, pues por definición sólo éstos podían representar a sus naciones en sus relaciones con el exterior y, consecuentemente, el gobierno federal era el único encargado de diseñar e instrumentar la política exterior. Sin embargo, el tradicional predominio del gobierno federal sobre la política exterior recientemente ha comenzado a ser cuestionado desde el interior de los sistemas federales, principalmente por la creciente presencia de los gobiernos locales —estatales y municipales— en el escenario internacional, la cual se ha incrementado significativamente en los últimos años (Velázquez y Schiavon, 2008).

En ese sentido, los autores opinan que la ola de democratización, la descentralización y la liberalización económica en el marco de la globalización han abierto nuevos espacios de participación a los gobiernos de los Estados, quienes han buscado tener cada vez mayor presencia en el escenario internacional, principalmente por las siguientes razones: *a)* para impulsar el desarrollo de sus comunidades, lo cual se ha buscado a través de diferentes instancias del Poder Ejecutivo, entre las legislaturas y entre los propios órdenes de gobierno local; *b)* como consecuencia de la globalización, ya que “el aumento de la interdependencia y la necesidad de cooperar en los nuevos temas de la agenda internacional ha generado los incentivos necesarios para que las entidades federativas busquen participar más activamente en las relaciones internacionales”, y *c)* la diversificación de la agenda de la política exterior. La creciente interdependencia y cooperación entre los países ha implicado un aumento y diversificación de los temas de la política exterior, pues de comprender sólo temas de alta política 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”. Esta nueva participación ha impulsado a los gobiernos locales a ampliar e intensificar su presencia en la esfera internacional, en busca de beneficios para sus comunidades y soluciones a sus problemas comunes, principalmente de aquellos que tienen conexiones internacionales (Velázquez y Schiavon, 2008:24-25).

LAS RELACIONES TRANSGUBERNAMENTALES
EN LA INTERDEPENDENCIA TRANSFRONTERIZA
ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS:
UN ACERCAMIENTO AL MARCO INSTITUCIONAL

*La dimensión institucional de la interdependencia
transfronteriza como un primer nivel de análisis*

En los estudios sobre el tema se ha documentado ampliamente que durante el último siglo y medio, las relaciones entre México y Estados Unidos se han caracterizado por coyunturas de máxima tensión, como cuando ambos países enfrentaron un conflicto bélico entre 1846-1848 (Vázquez, 1997), el cual tuvo como desenlace la anexión por parte de la Unión Americana de cerca de la mitad del territorio mexicano (Sepúlveda, 1958), o bien, momentos igualmente tensos pero menos beligerantes, como el episodio de la nacionalización petrolera, en 1938, que aunque afectó directamente a las empresas petroleras estadounidenses no pasó del reclamo de su gobierno por indemnizaciones expeditas (Schiavon, 2006). Figuran también coyunturas de estrecha colaboración entre los gobiernos de ambos países, como sucedió con las administraciones Salinas, Bush y Mulroney, respectivamente, que promovieron la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá, y que entró en vigor en enero de 1994 (Fernández, 1998).

De tal manera, en este largo trayecto caracterizado por distintos momentos de tensión y colaboración entre los gobiernos de México y Estados Unidos, las instituciones y dependencias/agencias del Poder Ejecutivo de cada país han desempeñado un papel muy importante, dependiendo de la coyuntura y de los temas que en ese momento definían la agenda binacional. Por lo tanto, en un primer acercamiento a la dimensión institucional de la interdependencia entre ambos países se puede analizar el tipo y las características de dichas instituciones, que en este caso sirven de plataforma a la gestión binacional o transgubernamental de los asuntos

bilaterales de interés común en la región transfronteriza. Así, las instituciones y dependencias/agencias que conforman el marco institucional de la interdependencia transfronteriza entre México y Estados Unidos adquieren relevancia, principalmente por su función operativa en la instrumentación de las acciones que se desprenden de los procesos de negociación que en el nivel político o de alta diplomacia se realizan para la colaboración y cooperación transfronteriza, así como también porque a través de las mismas se procesa la resolución de los conflictos que se presentan en el espacio transfronterizo.

En ese sentido, para apoyarse en la realización de su función de garantizar la protección del territorio nacional ante los posibles ataques del exterior y de salvaguarda de la soberanía nacional, el gobierno federal mexicano cuenta desde 1937 con la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, en apoyo a funciones similares del Estado mexicano; pero en el espacio marítimo, el titular del Poder Ejecutivo federal también dispone, desde 1941, de la Secretaría de Marina. En el plano diplomático de las relaciones entre México y Estados Unidos, así como con otros países, el gobierno federal mexicano se apoya desde 1917 en la Secretaría de Relaciones Exteriores, por lo que a ésta se le ha encomendado: *a*) conducir la política exterior del Estado mexicano; *b*) promover y asegurar la coordinación de acciones de las dependencias y entidades del gobierno federal en el exterior, y *c*) participar en los organismos e instituciones internacionales en los que forme parte el gobierno mexicano. A su vez, en el manejo de la política interna del país, como otro de los componentes institucionales que contribuyen a la identidad y cohesión del Estado mexicano frente al exterior, el gobierno federal cuenta desde 1917 con la Secretaría de Gobernación, particularmente por sus funciones relacionadas con el tema, tales como: *a*) coordinar las acciones de seguridad nacional y de protección civil y *b*) conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión y los gobiernos estatales y municipales.

Por su parte, el titular del Poder Ejecutivo de Estados Unidos se apoya en el Departamento de Estado (por sus siglas en inglés, DOS) en materia de política internacional, por lo que a éste se le ha encomendado: *a*) dirigir la representación del país ante otros países y ante los organismos internacionales, salvo en aquellas cuestiones expresamente reservadas a otras agencias; *b*) proponer y ejecutar los tratados internacionales con terceros, y *c*) proteger a los ciudadanos, empresas e instituciones estadounidenses en el exterior. Asimismo, en el tema de seguridad nacional, el gobierno federal se apoya en la Secretaría de Defensa (por sus siglas en inglés, SOD), que es la encargada de coordinar y supervisar todos los departamentos y agencias relacionadas con el tema y de las fuerzas armadas; también se apoya en el Departamento de Seguridad Interna (por sus siglas en inglés, DHS). Este último, creado en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001,

trabaja en la esfera civil, con el propósito de preparar a la población para prevenir y responder a las emergencias domésticas, como los actos terroristas.

Las legislaturas federales también participan en el marco institucional de la interdependencia entre ambas naciones, aunque con una estructura un tanto diferente en cada país, ya que mientras en Estados Unidos se tiene una estructura en las legislaturas locales similar a la federal, es decir, con un Senado y una Cámara de Representantes; en México sólo existe un Senado en el nivel federal y Cámaras de Diputados en los niveles local y federal. Así, en los temas de defensa y seguridad nacional, cabe referirse a las comisiones de Defensa Nacional y de Marina, el Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del Senado mexicano y el Comité de Seguridad Nacional del Senado de Estados Unidos. En este mismo tema participan las comisiones de Defensa y de Marina de la Cámara de Diputados y la Comisión Bicameral sobre Seguridad Nacional de México, así como los comités de Asuntos Externos y de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes de Estados Unidos.

Sobre los temas de relaciones exteriores, fronterizos y de población, se incluyen las comisiones de Relaciones Exteriores, de Asuntos Fronterizos Zona Norte y la Subcomisión Especial sobre el Tratado de Libre Comercio del Senado mexicano; también en el Senado de Estados Unidos existe un Comité de Relaciones Exteriores. En el mismo tema, cabe mencionar las comisiones de Relaciones Exteriores, de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios y del Fortalecimiento del Federalismo, de la Cámara de Diputados de México, así como el Comité de Asuntos Externos, de la Cámara de Representantes de Estados Unidos.

El estudio de la interdependencia transfronteriza entre México y Estados Unidos también se puede abordar a través del análisis de las comisiones que existen en las respectivas legislaturas de los estados fronterizos, para atender desde el ámbito legislativo los diversos temas de la relación bilateral. En ese sentido, la propia condición fronteriza de los estados ha motivado que en el Congreso de Baja California se establezca la Comisión de Asuntos Fronterizos, Comercio, Desarrollo y Fomento; la de Asuntos Fronterizos, en Sonora; la de Migración y Asuntos Fronterizos, en Coahuila; la de Asuntos Fronterizos, en Chihuahua, y de Asuntos Fronterizos y Migratorios, en Tamaulipas. En el Congreso de Nuevo León no existe ninguna comisión sobre asuntos fronterizos o algo parecido, lo cual es entendible, ya que sólo una pequeñísima porción del territorio del estado es fronteriza.

Tanto en el Senado como en las Cámaras de Representantes de los estados fronterizos estadounidenses, la noción de su condición fronteriza se expresa con mayor claridad en términos de cooperación, relaciones económicas e intergubernamentales, seguridad e inmigración en la denominación de sus respectivos comités, más allá de la sola mención de lo fronterizo, como sucede en el caso mexicano.

Así, en el Senado de California existen los comités selectos sobre Cooperación California-México, sobre Inmigración y Economía y sobre Negocios y Comercio Internacionales; en la Asamblea de Representantes del mismo estado se cuenta con los comités selectos sobre Asuntos Binacionales California-México y sobre Inmigración y Economía. En el Senado de Arizona, por su parte, existen los comités de Seguridad Fronteriza, sobre Federalismo y Soberanía de los Estados; en la Cámara de Representantes de este estado se tiene el Comité de Asuntos Militares y Seguridad Pública. En el Senado de Texas, por último, existen los comités sobre Relaciones Intergubernamentales y Relaciones Internacionales y Comercio; en la Cámara de Representantes del mismo estado existen los comités sobre Asuntos Fronterizos e Intergubernamentales, sobre Seguridad Interna y Seguridad Pública y sobre Soberanía de los Estados. Se observa que ni en el Senado ni en la Cámara de Representantes de Nuevo México existe un comité sobre asuntos fronterizos o algo similar, lo cual se justificaría también, como en el caso mexicano, pues sólo una pequeña porción del territorio de este estado es fronteriza.

En una dimensión particular, entre lo formal y lo informal de la relación transfronteriza, cabe mencionar que desde 1980 se constituyó la Conferencia de Gobernadores Fronterizos como un foro regional de deliberación y cooperación entre los estados fronterizos de México y Estados Unidos. Desde su creación se han realizado 31 sesiones de la Conferencia, en forma ininterrumpida desde 1996 a la fecha y de manera alternada en cada uno de los diez estados fronterizos, salvo en el año 2010, cuando se cambió la sede de la reunión a Nuevo México, programada inicialmente en Arizona, debido al clima de tensión generado en torno a la aplicación de la ley antiinmigrante promulgada ese año por la gobernadora del estado, la cual facultaba a la policía local para detener e interrogar a cualquier sospechoso de ser indocumentado.

En este espacio institucional de interacción binacional, los mandatarios de los estados fronterizos plantean propuestas de solución a problemas emergentes que afectan a la región común transfronteriza y, al mismo tiempo, también se aprovecha el foro para hacer propuestas que en el largo plazo contribuyan a la consolidación del desarrollo regional, a través de la coordinación de acciones y mediante el diálogo, conciliación de intereses y generación de consensos entre los gobiernos de dichos estados. La Conferencia adopta en su funcionamiento los siguientes principios: *a*) en ejercicio de su libertad y soberanía, los estados integrantes deciden participar en la consecución de sus objetivos, 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 es por consenso. Los mandatarios de cada estado fronterizo son miembros de la Conferencia y, conse-

cuentemente, cada uno de ellos ha creado estructuras *ad hoc* o ha asignado personal para hacerse cargo de la organización, en su caso, y para darle seguimiento a los acuerdos tomados en la sesión correspondiente.

LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL EN TORNO A LA AGENDA BINACIONAL DE LA RELACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO UN SEGUNDO NIVEL DE ANÁLISIS

La migración en la agenda binacional

Si bien desde siempre han persistido tensiones y conflictos en la larga y compleja historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, recientemente la relación entre ambos países entró a una nueva etapa desde mediados de la década de 1980. El nuevo marco de interacción se puede observar a través de los intentos por definir y empujar, desde la esfera diplomática, una agenda común en la relación bilateral, incorporando en dicha agenda temas como la protección ambiental, la conformación de una zona económica transfronteriza, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, la defensa de los derechos humanos de los migrantes mexicanos, la seguridad nacional y la colaboración en materia de salud y educación e intercambio educativo y científico, entre otros. Estos temas no sólo han contribuido a configurar, tanto en escenarios de cooperación como de tensiones, un perfil particular de las relaciones bilaterales entre ambos países, sino que también han inducido u obligado, en su caso, a la estructuración de un marco institucional, que de manera operativa dé sustento a la interdependencia entre ambos países.

En este contexto, si bien México enfrenta diversos y complejos desafíos en materia de política exterior, de acuerdo con García, el reto con mayor impacto social, económico y cultural, y con una gran notoriedad política, es el tema de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, principalmente porque se estima que ya se encuentran en territorio estadounidense alrededor de 5.3 millones de conacionales y anualmente parten hacia ese país alrededor de 430 mil, la mayoría de ellos primordialmente con la intención de encontrar un empleo. Sin embargo, a pesar de las condiciones aparentemente propicias —presentadas al inicio de las administraciones de los presidentes Fox y Bush— para el logro de un acuerdo migratorio favorable para ambos países, dicho acuerdo finalmente no se pudo concretar (García, 2004), por lo que sigue siendo un reto importante en la relación bilateral. Délanos se pregunta si, desde el ámbito institucional, ¿habrá algunos elementos que permitan anticipar de algún modo el desenlace futuro sobre el acuerdo

migratorio? Sobre todo porque, en opinión del autor, el solo hecho de proponer una iniciativa integral y el abandono de una posición pasiva por otra más activa por parte del gobierno mexicano, así como la realización de cambios en el marco institucional para la creación de los canales adecuados para la protección de los migrantes mexicanos que viven en Estados Unidos, constituyen ya avances importantes en la materia (Délano, 2005).

En este contexto, desde hace varias décadas, el gobierno mexicano ha estado realizando diversas acciones en apoyo a su política exterior, entre las que cabe mencionar la creación del Instituto Matías Romero, en 1974, con el objetivo de formar y capacitar a los diplomáticos mexicanos. En el mismo sentido destaca también la implementación del Programa de Mexicanos en el Exterior, en 1990, a través del cual se ha promovido la vinculación de las comunidades mexicanas en el exterior con nuestro país, así como su desarrollo en materia de salud, educación, deporte, cultura y organización comunitaria. En 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración, al que se adjudicaron como materia de trabajo los servicios migratorios y la coordinación con las dependencias y entidades federales que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia, encomendándose por ello algunas de las siguientes funciones específicas: *a)* coordinar y orientar la instrumentación de las políticas migratorias; *b)* tramitar y resolver sobre la internación, estancia legal y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, en su caso, del estatus migratorio otorgado; *c)* tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambios en su estatus de inmigrantes y de no inmigrantes, y la declaratoria correspondiente de inmigrado de los extranjeros, y *d)* tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros, cuando sea el caso, y girar las circulares de impedimento de internación al país a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a sus delegaciones regionales respectivas.

Al inicio de la administración foxista también se creó la Oficina Presidencial de Representación para Mexicanos y Mexicoamericanos en el Exterior, que funcionó desde diciembre de 2000 hasta julio de 2002, vinculando directamente al presidente con las comunidades mexicanas en el exterior, permitiéndole conocer mejor sus inquietudes y necesidades. En 2003 se creó el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en sustitución de la oficina presidencial, a través del cual se ha buscado incorporar a la comunidad mexicana residente en el exterior en el diseño y puesta en práctica de las políticas que les atañen, además de establecer mecanismos para coordinar a las distintas instituciones relacionadas con el tema migratorio. La creación de su Consejo Consultivo, formado por 105 líderes representantes de las comunidades, diez representantes de organizaciones latinas dentro de Estados Unidos, diez asesores especiales y 32 representantes de los gobiernos de los estados mexicanos, de acuerdo con González, ha introducido un cambio cualitativo muy

importante en el trabajo de la Cancillería y de la red consular *vis à vis* las comunidades de mexicanos en el exterior (González, 2010).

En Estados Unidos, las instituciones y agencias directamente relacionadas con el tema migratorio también son diversas; fueron creadas una vez desmantelado, en 2003, el Servicio de Inmigración y Naturalización (por sus siglas en inglés, INS), creado en 1933 y cuyas responsabilidades se transfirieron al recién creado Departamento de Seguridad Nacional (por sus siglas en inglés, DHS). Dentro de éste se conformaron tres agencias para hacerse cargo en forma separada de dichas responsabilidades: el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (por sus siglas en inglés, ICE), los Servicios de Ciudadanía e Inmigración (por sus siglas en inglés, CIS) y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (por sus siglas en inglés, CBP). A partir de su creación, el ICE fue asumido como una combinación única de autoridades civiles y criminales para mejorar la seguridad nacional y pública en respuesta a los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001, cuando las torres gemelas de Nueva York fueron objeto de ataques terroristas. Esta agencia se encarga de aplicar más de 400 estatutos federales, enfocándose básicamente en una labor de inteligencia en materia de inmigración, prevención del terrorismo y combate al movimiento ilegal de personas y bienes. Por su parte, el CIS es la agencia federal encargada de supervisar la inmigración legal a Estados Unidos, ofreciendo los siguientes servicios relacionados con el tema: ciudadanía (otorgamiento, renovación y regularización), inmigración de los miembros de una familia y manejo de programas humanitarios. Por último, la CBP se convirtió en la primera agencia comprehensiva de seguridad nacional fronteriza, focalizada en el mantenimiento de la integridad de las fronteras de la nación y de los puertos de entrada, a través del desarrollo de procedimientos efectivos de seguridad y, al mismo tiempo, asegurando el cumplimiento de las leyes y regulaciones en materia de inmigración, salud y comercio internacional.

En el Departamento de Justicia (por sus siglas en inglés, DOJ) del gobierno de Estados Unidos también hay una Oficina Ejecutiva para la Revisión Migratoria, cuya responsabilidad incluye los casos adjudicados de inmigración, bajo la autoridad delegada del Abogado General de la Nación, la cual tiene como función interpretar y administrar las leyes federales de inmigración, conducir los procedimientos de la Corte de Inmigración, apelar las revisiones y administrar las audiencias. La misión principal de esta oficina es adjudicar los casos de manera cuidadosa, incluyendo aquéllos de detención de extranjeros, extranjeros criminales y extranjeros que buscan asilo, mientras se asegure el debido proceso y un trato justo para las partes implicadas.

En el Departamento de Justicia (por sus siglas en inglés, DOJ) del gobierno de Estados Unidos también hay una oficina ejecutiva para la revisión migratoria

(Executive Office for Migration Review), a cuyo cargo se encuentran los casos adjudicados de inmigración, bajo la autoridad delegada del Abogado General de la Nación, y tiene como función interpretar y administrar las leyes federales de inmigración, conducir los procedimientos de la Corte de Inmigración, apelar las revisiones y administrar las audiciones. Entre sus objetivos destacan los siguientes: *a)* incrementar la productividad y hacer eficiente el tiempo de procesamiento del caso al establecer estándares apropiados, procedimientos e implementación de recomendaciones generadas por el *staff*; *b)* implementar las metas establecidas en el Programa Institucional de Audición, adoptando una decisión final en el caso de criminales extranjeros antes de que el acusado sea encarcelado, y *c)* mejorar el servicio y el acceso a la información a través del uso de la tecnología.

LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LA AGENDA BINACIONAL

En un segundo nivel de análisis de la relación transfronteriza entre México y Estados Unidos, también se puede hacer referencia a la articulación institucional en torno al tema ambiental, sobre todo por la creciente importancia que está adquiriendo la interdependencia entre los países en el marco de la globalización, lo que implica la necesidad de la cooperación transgubernamental para una mejor resolución de muchos de los problemas —aunque no todos— que trascienden las fronteras de cada país, entre los que destacan los problemas ambientales binacionales. En ese sentido, la región transfronteriza entre México y Estados Unidos no ha sido ajena a esta tendencia, debido principalmente a su rápido crecimiento demográfico y económico y, sobre todo, a la intensidad de la interacción entre estos fenómenos en el espacio binacional; de tal forma, para hacer frente a las presiones inherentes, el tema fue puesto en la mesa de negociaciones bilaterales para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1993.

El interés emergente por los temas ambientales fronterizos, de acuerdo con Alfie, nace del deterioro permanente al que ha estado sometido el entorno ecológico de la región, lo cual no sólo se debe al agotamiento y escasez de ciertos recursos naturales como el agua, o a la puesta en peligro de ciertos ecosistemas, sino también a una estrecha relación entre el medio ambiente y a un determinado patrón de crecimiento, cuya lógica consiste básicamente en considerar a la variable ambiental como algo externo al resto de las variables involucradas en el modelo de desarrollo. Es decir, el alejamiento de una visión que considere la estrecha vinculación e inseparable relación entre naturaleza y sociedad que ha llevado a una ponderación más favorable de ciertos aspectos del crecimiento económico, frente a

una minimización del problema de la degradación del entorno físico. En palabras de la autora, “los procesos de destrucción ecológica más devastadores, así como la degradación socioambiental, son resultado de prácticas inadecuadas que dependen de patrones tecnológicos y de consumo que, junto con un modelo de crecimiento depredador, maximizan ganancias económicas en el corto plazo” (Alfie, 2002:47), externalizando o expulsando sus costos hacia los sistemas naturales.

En el marco de una creciente internacionalización y la preocupación de la sociedad fronteriza sobre la problemática ambiental, se fueron gestando diversos cambios en el marco institucional de la política ambiental mexicana, los cuales, de acuerdo con Domínguez, se intensificaron a partir de 1992, debido a la emergencia de conflictos ambientales internos y por las derivaciones ecológicas de las negociaciones bilaterales sobre el TLCAN. Así, en 1994, el gobierno mexicano creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), frente a la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en el país desde una perspectiva integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales de la administración federal. En 2000, esta dependencia fue renombrada como la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con el propósito de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales, desde la perspectiva de la sustentabilidad. Más allá del cambio de nombre, la intención de este cambio fue lograr una gestión ambiental más funcional que permitiera impulsar una política nacional de protección ambiental, que contribuyera eficazmente a la protección de los recursos naturales y que lograra incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de los ecosistemas y de la biodiversidad.

El gobierno de Estados Unidos, por su parte, cuenta con el Departamento del Interior (por sus siglas en inglés, DOI) para la gestión de las tierras públicas, minerales, parques nacionales y refugios de vida salvaje, y también para reforzar institucionalmente su responsabilidad en la conservación de especies en peligro de extinción y los esfuerzos de conservación del medio ambiente en general. El gobierno federal comparte estas responsabilidades y esfuerzos de manera conjunta con los gobiernos locales y las comunidades nativas. A través del DOI, el gobierno estadounidense hace frente a los retos y problemas ambientales que, en forma cotidiana, preocupan a la población de este país, así como al resto del mundo, tales como el cambio climático, la disponibilidad y acceso al recurso del agua, la frontera energética, la conservación del medio ambiente, la sustentabilidad del desarrollo de las comunidades nativas, el bienestar de los jóvenes, etcétera.

Asimismo, desde finales de la década de 1970 el gobierno estadounidense creó la Agencia para la Protección Ambiental de Estados Unidos (por sus siglas

en inglés, EPA), en el contexto de una creciente preocupación de la sociedad por la contaminación ambiental, la cual actualmente realiza las siguientes funciones: *a)* desarrollo y cumplimiento de las regulaciones ambientales. En este caso, la EPA es responsable de investigar y establecer estándares nacionales para una variedad de programas ambientales y delegar a los estados y comunidades indígenas las responsabilidades para otorgar permisos, supervisar y hacer cumplir las normas y, en los casos en las que éstas no se cumplan, la EPA tiene la atribución de sancionar y tomar las medidas necesarias para garantizar el logro de niveles deseados de calidad ambiental; *b)* otorgamiento de ayuda financiera. En los últimos años, entre 40 y 50 por ciento del presupuesto asignado a la Agencia se ha destinado a la subvención de programas ambientales, principalmente a los estados, organizaciones sin fines de lucro y educativos; *c)* realización de investigaciones ambientales. En los laboratorios de la EPA se trabaja para evaluar las condiciones ambientales, identificar, entender y solucionar los problemas ambientales actuales y futuros, así como la integración de trabajos de socios científicos de otras naciones, organismos privados, instituciones universitarias y otras agencias; *d)* el auspicio de consorcios y programas voluntarios. En este caso, la Agencia trabaja con más de diez mil industrias, empresas, organizaciones sin fines de lucro y gobiernos estatales y locales, en más de 40 programas voluntarios de prevención de la contaminación y para la conservación del agua y de la energía, la reducción de gases de invernadero, la reutilización de desechos sólidos, etcétera, otorgando a cambio incentivos que incluyen, además del financiamiento, el reconocimiento público y el acceso a la información necesaria, y *e)* educación ambiental, mediante la promoción de programas y esfuerzos educativos para el desarrollo de una ciudadanía consciente, informada y responsable sobre el ambiente y para la inspiración de responsabilidad sobre su cuidado.

Casi un siglo antes, en 1889, fue constituida la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), inicialmente denominada como Comisión Internacional de Límites, lo cual, en opinión de Torres, es considerado como un suceso emblemático de las relaciones entre México y Estados Unidos. Así, el tratado sobre la utilización de las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo constituye un signo no sólo de la sensibilidad del gobierno estadounidense a la insistencia del gobierno mexicano por asegurar el acceso a las fuentes de agua compartidas por ambos países, sino que también indica que la Comisión ha procurado hacer frente a preocupaciones más amplias en materia ambiental (Torres, 2008), como es el hecho de incluir entre sus funciones la gestión del agua, más allá de los límites territoriales entre los dos países. A lo largo de su existencia, se le ha encomendado a la CILA la vigilancia y aplicación de los tratados que sobre límites y aguas han firmado ambos países, así como regular y ejercer los derechos y obligaciones asumidos

en el marco de los tratados y la solución de las diferencias que pudieran surgir durante su aplicación. La CILA se ha constituido en un organismo pionero de carácter binacional que ha asistido a ambos gobiernos en la mejoría y conservación del medio ambiente de su frontera común, enfocando su acción en el desarrollo de soluciones internacionales, mismas que han consistido básicamente en proyectos de infraestructura sanitaria y de control, conservación y utilización del agua, diseñados de manera conjunta, y construidas e implementadas por los dos países bajo la supervisión de la CILA.

La característica más destacable de la Comisión es el hecho de que a lo largo de su existencia haya alentado y coordinado el establecimiento de relaciones de cooperación con otras dependencias federales, estatales y locales, tanto en México como en Estados Unidos, para llevar a cabo sus proyectos fronterizos, ya sean generales o específicos. Por ejemplo, la CILA mantiene una estrecha coordinación con dos organismos de reciente creación: la Comisión Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BNDAN), creados en el marco de aplicación del Tratado de Libre Comercio. También mantiene relación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Procuraduría de Protección al Ambiente (Profepa), la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, la Comisión Nacional del Agua (CNA), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Caminos y Puentes Federales (Capufe), la Secretaría de Energía (Sener), la Comisión Federal de Electricidad, la Agencia para la Protección Ambiental de Estados Unidos (por sus siglas en inglés, EPA), entre otros.

Algunos analistas han sugerido que el relativo éxito de la CILA se encuentra en el acotamiento de sus funciones al ámbito técnico, pues su labor se limita al nivel de recomendación por parte de cada sección a sus respectivos gobiernos. No obstante, de acuerdo con Torres, no se ha enfatizado lo suficiente acerca de la resistencia de los dos países a ampliar las competencias de la CILA, con el objetivo de hacer frente a la intensificación de los problemas ambientales en la zona fronteriza. Tampoco se señala el desinterés del gobierno mexicano por avanzar en una mayor institucionalización de la cooperación ambiental, a pesar de que la creciente "interdependencia ecológica" de la frontera hace indispensable una mayor coordinación de las políticas y los programas para la atención eficaz de los problemas desde una perspectiva binacional. Adicionalmente, la notable desigualdad en el nivel de desarrollo económico e institucional entre las dos naciones ha llevado a que las prioridades en materia ambiental y las capacidades para resolver los problemas sean distintas en cada país. Si bien se han firmado algunos acuerdos bilaterales que buscan tratar algún problema transfronterizo, éstos tienen un carácter poco vinculatorio, al tiempo que dejan un amplio margen de

discrecionalidad a los gobiernos para actuar por su cuenta en sus respectivos territorios (Torres, 2008).

ALGUNOS HALLAZGOS PRELIMINARES SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

En esta sección se analizan algunos datos relativos al marco institucional de la cooperación transfronteriza obtenidos de la “Encuesta sobre las relaciones transfronterizas para la cooperación y resolución de conflictos”, aplicada en 2012 con recursos del proyecto Conacyt denominado “Cooperación y gobernanza bilateral y transfronteriza. Lineamientos de políticas públicas”, a través del cual se trabajó con 83 instituciones y organismos públicos, privados y sociales que operan en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos.

El análisis de los datos de la encuesta parece confirmar de manera preliminar que la interdependencia entre México y Estados Unidos en la región transfronteriza se sustenta en una gran diversidad de actores que interactúan entre sí, tanto gubernamentales como privados y sociales; también, que los actores públicos son mayormente demandados por el resto de los actores en la interacción, y que ésta se produce sobre todo en los temas de desarrollo económico, migración y medio ambiente. La mayoría de las organizaciones contactadas se reconocen como formales en su estructura organizativa y, por el alcance de sus objetivos, se consideran como organismos binacionales en primer lugar y como locales transfronterizos, en segundo lugar.

Los contactos entre las instituciones y organizaciones ocurre de manera regular entre 47 por ciento de ellas, es decir, por lo menos una vez al mes, y 26.5 por ciento de las organizaciones mantienen una relación continua, es decir, al menos una vez a la semana. Por otra parte, 13.3 por ciento lo hace en forma esporádica, al menos una vez al año. Asimismo, alrededor de 43 por ciento de ellas interactúa entre sí con el propósito de definir acciones y de planeación conjunta, 18 por ciento para el cabildeo y 9.6 por ciento para la compartición o aportación de recursos financieros para determinados proyectos (ver el cuadro 1).

Cuando se le preguntó a los encuestados si identificaban que existían o han existido problemas o conflictos de intereses en los distintos procesos de la interacción transfronteriza, en los que su organización o institución o el entrevistado en lo personal hayan intervenido, 46 por ciento de ellos contestaron que sí, pero 51 por ciento dijo que no. Cabe mencionar que esta pregunta tenía la intención de identificar los conflictos inherentes a la relación transfronteriza, pero el hecho de que

CUADRO 1
 PERIODICIDAD Y NATURALEZA DE LA INTERACCIÓN
 EN LA INTERDEPENDENCIA TRANSFRONTERIZA

<i>Periodicidad de la interacción</i>	%	<i>Naturaleza de la interacción</i>	%
Regular (una vez al mes)	47.0	Definición de acciones y planeación conjunta	43.4
Continua (al menos una vez por semana)	26.5	De cabildeo	18.1
Esporádica (al menos una vez al año)	13.3	De compartición o aportación de recursos financieros para determinados proyectos o acciones conjuntas	9.6
Sólo cuando es necesario	12.0	Otras	25.3

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

un porcentaje tan alto de los encuestados virtualmente negara los conflictos puede deberse a su exposición directa con el término “conflicto” en sí mismo, ya que uno de los encuestados recomendó que en su lugar se usara el término “desacuerdo” para captar posibles conflictos de intereses en la relación transfronteriza. En el caso particular de los actores gubernamentales, a éstos no les gusta hablar directamente de conflictos sino más bien de desacuerdos o la no coincidencia en sus puntos de vista con el resto de los actores (Barajas, Reyes, Peña, Pérez y Ramos, 2013).

En el cuadro 2 se puede apreciar que de los encuestados que afirmaron que sí había conflictos de intereses, 47 por ciento identifica como principal fuente de conflicto la regulación o políticas que afectan adversamente la relación transfronteriza; después se identifica, en un segundo término, “por llamar la atención de los gobiernos centrales sobre determinadas temáticas transfronterizas”, en donde coincidió 45.8 por ciento de los encuestados; en tercer lugar, 44.6 por ciento de ellos identificó el acceso a los recursos financieros como fuente de conflicto. Por otro lado, un porcentaje importante de los encuestados opinó que los conflictos se deben a la arbitrariedad en la aplicación de las normas, lo cual representó 28.9 por ciento de los encuestados; 30 por ciento piensa que se debe al acceso por apoyo técnico y 31.3 por ciento piensa que se debe a la prepotencia de las autoridades.

A los encuestados también se les preguntó sobre cómo consideran que surgen o se promueven los liderazgos entre las organizaciones que participan en el proceso de desarrollo regional transfronterizo, a lo que 41 por ciento contestó que

CUADRO 2
FUENTES DE CONFLICTO EN LA RELACIÓN TRANSFRONTERIZA
(PORCENTAJE)

<i>Fuente de conflictos</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Por regulaciones de aduanas	43.4	53.0
Por acceso a recursos financieros	44.6	53.0
Por acceso a apoyo técnico	30.1	67.5
Por regulaciones o políticas que afectan adversamente la relación transfronteriza	47.0	49.4
Por llamar la atención de los gobiernos centrales sobre determinadas temáticas	45.8	50.6
Por arbitrariedad en la aplicación de normas	28.9	66.3
Por prepotencia de autoridades	31.3	65.1
Por exigir el cumplimiento de soluciones ya acordadas	33.7	62.7

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

por iniciativa propia, 32.5 por ciento mencionó que por propuesta de los participantes y 2.4 por ciento por decisión de terceros. Asimismo, en opinión de los encuestados, predomina el liderazgo de tipo político en los procesos de desarrollo fronterizo, ya que cerca de 60 por ciento mencionó este tipo de liderazgo. Destaca el liderazgo empresarial, ya que cerca de 35 por ciento de los encuestados lo mencionaron y, por último, la presencia del liderazgo institucional es importante, pues cerca de 23 por ciento de los encuestados así lo señaló (ver el cuadro 3).

CUADRO 3
ORIGEN Y TIPO DE LIDERAZGOS EN EL PROCESO
DE DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

<i>Origen de los liderazgos</i>	<i>%</i>	<i>Tipo de liderazgos</i>	<i>%</i>
Por iniciativa propia	41.0	Político	59.0
Por propuesta de los participantes	32.5	Empresarial	34.9
Por decisión de terceros	2.4	Institucional	22.9

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

También es importante mencionar que cerca de 58 por ciento de los encuestados percibe una gran capacidad de liderazgo en su organización o institución en la región transfronteriza; 20.5 por ciento, que la capacidad de liderazgo es media, y sólo cerca de 11 por ciento consideró que dicha capacidad es baja. Existe la percepción entre una proporción importante de los encuestados de que sus líderes expresan deseos de cooperación y de amistad entre ellos y que, a pesar de ser diferentes, no se consideran a sí mismos como hostiles unos a otros: 53 por ciento de ellos coincidió en este aspecto, poco más de 36 por ciento opinó que sus líderes se perciben a sí mismos como socios y amigos, y apenas 2.4 por ciento se perciben a sí mismos como hostiles o competidores unos con otros (ver el cuadro 4).

CUADRO 4
CAPACIDAD DE LIDERAZGO ORGANIZACIONAL/INSTITUCIONAL
Y DE REPRESENTACIÓN DE LÍDERES

<i>Capacidad de liderazgo</i>	%	<i>Capacidad de representación de líderes</i>	%
Alta	57.8	Los líderes expresan deseos de cooperación y de amistad y no son hostiles	53.0
Media	20.5	Los líderes se perciben a sí mismos como socios y amigos	36.1
Baja	10.8	Los líderes se perciben a sí mismos como hostiles o competidores unos con otros	2.4

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

En el cuadro 5 se muestra que un poco más de 83 por ciento de los encuestados identificó en primer lugar el manejo y disponibilidad de la información como una de las capacidades técnicas/sociales con las que cuentan las instituciones/organizaciones en la gestión del desarrollo transfronterizo; en segundo lugar, la formación y capacitación de recursos como otras de sus capacidades técnicas/sociales; 51 por ciento identificó en tercer lugar el fomento a la actividad empresarial, y poco más de 48 por ciento ubicó en cuarto lugar el apoyo a la investigación y desarrollo como otra de sus cualidades.

Cuando se pidió a los encuestados que evaluaran las capacidades técnicas y/o sociales (nivel de comunicación/confianza, capacidad de gestión intergubernamental y capacidad de asociacionismo) de las instituciones u organismos con que interactuaban sus organizaciones, cerca de 64 por ciento contestó que su capacidad en cuanto al nivel de comunicación/confianza era muy buena; 41 por ciento opinó

CUADRO 5
CAPACIDADES TÉCNICAS Y/O SOCIALES CON QUE CUENTAN
LAS INSTITUCIONES/ORGANIZACIONES EN LA GESTIÓN
DEL DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

<i>Tipo de capacidades</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Manejo y disponibilidad de la información	83.1	10.8
Formación y capacitación de recursos humanos	72.3	20.5
Fomento a la actividad empresarial	51.8	39.8
Apoyo en investigación y desarrollo	48.2	44.6

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

que sus capacidades de gestión intergubernamental eran medianas, y cerca de 45 por ciento opinó que la capacidad de asociacionismo de dichas instituciones u organismos era mediana (Barajas, Reyes, Peña, Pérez y Ramos, 2013).

Las instituciones u organizaciones establecen relaciones en red sobre todo entre el sector público y privado y mucho menos entre el sector público y el sector social, ya que 77 por ciento de los encuestados se inclinó por la primera relación en red y 60 por ciento de ellos identificó como importante la segunda red de relaciones. Las relaciones se sustentan más intensamente entre el sector social que entre el sector privado: poco más de 55 por ciento de los encuestados opinó sobre la primera opción y 47 por ciento de ellos opinó sobre lo segundo. De acuerdo con los encuestados, algunas de las funciones importantes de las redes son: *a*) facilitar la comunicación y la gestión (37.3%), *b*) tomar decisiones sobre acciones específicas (26.5%) y *c*) promover acciones o políticas de apoyo al desarrollo de la región (Barajas, Reyes, Peña, Pérez y Ramos, 2013).

Finalmente, en el contexto de la cooperación transfronteriza, las instituciones u organizaciones se visualizan a sí mismas con una visión de fuerte y total identificación con el gremio o comunidad donde participan mayormente, ya que poco más de 80 por ciento de los encuestados opinó de esta manera; también, poco más de 15 por ciento se atribuye una visión moderada de identificación con el gremio o comunidad, y sólo 2.4 por ciento opinó que no hay identificación. Cuando se pidió a los encuestados su opinión acerca del peso que tienen las relaciones que sus instituciones u organizaciones logran establecer con los actores políticos (gobernantes, diputados, líderes de partidos políticos) de la región transfronteriza, en el logro de sus objetivos y metas propuestas, cerca de 46 por ciento de ellos opinó que dichas relaciones tienen mucho peso; 23 por ciento, medianamente,

y poco más de 19 por ciento, poco peso, mientras que apenas 3.6 por ciento opina que dichas relaciones no influyen (Barajas, Reyes, Peña, Pérez y Ramos, 2013).

En el cuadro 6 se muestra que un actor político en particular puede influir positiva o negativamente en el desarrollo transfronterizo de diversas maneras; por ejemplo, 84 por ciento de los encuestados piensa que dicho actor influye apoyando las propuestas de la comunidad transfronteriza, poco más de 85 por ciento piensa que puede influir apoyando la gestión de los actores, quienes a su vez encabezan proyectos transfronterizos, y poco más de 78 por ciento de los encuestados opinó que dicho actor apoya proponiendo nuevos mecanismos de cooperación o de mejora de los mismos. Por el contrario, aunque en menor proporción, los encuestados opinaron que el actor político también puede influir negativamente, ya que cerca de 29 por ciento de ellos piensa que en este caso el actor político puede ignorar las propuestas de cooperación y detener propuestas por intereses de terceros.

CUADRO 6
INFLUENCIA DEL ACTOR POLÍTICO EN EL DESARROLLO TRANSFRONTERIZO
(PORCENTAJE)

<i>Tipo de influencia</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Apoyando las propuestas de la comunidad transfronteriza	84	4.8
Apoyando la gestión de los actores que encabezan proyectos transfronterizos	85.5	3.6
Proponiendo nuevos mecanismos de cooperación o mejor de los mismos	78.3	10.8
Ignorando las propuestas de cooperación de los actores locales	28.9	60.2
Deteniendo propuestas por intereses de terceros	28.9	59.0

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

En el cuadro 7 se observa que cerca de 35 por ciento de los encuestados opinó que tiempo, esfuerzo y dinero son costos implícitos medianamente importantes en la participación de las instituciones u organizaciones en el desarrollo de la región transfronteriza; 31.3 por ciento de los encuestados opinó que la falta de capacidades técnicas representa costos medianamente importantes para la institución u organización —la falta de información también representa costos medianamente importantes— y, por último, los costos de ejecución son muy altos, de acuerdo con cerca de 28 por ciento de los encuestados.

CUADRO 7
 COSTOS IMPLÍCITOS EN LA PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO
 DE LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA: TIPO DE COSTOS
 (PORCENTAJE)

<i>Tipo de costos</i>	<i>Mucho</i>	<i>Media- namente</i>	<i>Poco</i>	<i>Nada</i>
Costos por falta de información	22.9	28.9	26.5	10.8
Costos por falta de capacidades técnicas	22.9	31.3	18.1	14.5
Altos costos de negociación (tiempo, esfuerzo, dinero)	22.9	34.9	20.5	10.8
Costos de ejecución	27.7	16.9	25.3	18.1
Otros costos (apoyo para la operación, dificultad de movilidad de los factores, idioma, seguridad)	3.6	3.6	1.2	21.7

FUENTE: encuesta CoGo, El Colef (2013).

CONCLUSIONES

A partir de la revisión de la literatura que se hizo en la primera sección, se puede proponer que la dinámica del proceso de globalización, lejos está de diluirse debido a la virtual penetración de sus fronteras, dada la interconexión entre los elementos que intervienen en dicho proceso: flujo de bienes y servicios, flujos financieros, etcétera. El Estado-nación sigue teniendo un papel importante e insoslayable en la estructuración o coordinación de las relaciones internacionales. No obstante, la creciente interdependencia entre los países, producto de la globalización, obliga a una refuncionalización del papel del Estado en la arena internacional, teniendo que dejar su tradicional imagen monolítica o cohesionada para subdividirse o desagregarse, ahora en múltiples formas de conexión con otros Estados nacionales, a través de diversos canales de comunicación e interacción para la realización de funciones específicas de regulación, control y apoyo a los nuevos actores. Esto último si bien opera en el ámbito global, sigue reivindicando una adscripción territorial a un Estado-nación particular, lo que ha dado lugar al surgimiento de nuevas formas de interacción entre los Estados nacionales y entre sus unidades subnacionales con su contraparte en el exterior, conocidas como relaciones transgubernamentales.

Por otro lado, recurriendo al concepto de la “interdependencia compleja” desarrollado por Keohane y Nye, se puede abordar el estudio de la peculiar relación

entre México y Estados Unidos, la cual, aunque no ha estado exenta de tensiones y conflictos, también ha tenido que ceñirse cada vez más al ámbito de la diplomacia, apoyándose en consecuencia en un diversificado y complejo entramado institucional que incluye una gran diversidad de dependencias o agencias de los poderes ejecutivo y legislativo federal, y de los propios gobiernos estatales de cada país. Asimismo, a partir de los temas de la agenda binacional también se puede identificar un proceso de articulación institucional que indica que la base institucional de la relación transfronteriza no sólo se produce a partir de la articulación funcional de las dependencias y agencias respectivas de los gobiernos de cada país, sino que a partir de dicha dimensión temática también se articula una compleja red interinstitucional de colaboración y cooperación para la atención y solución de los problemas comunes que aquejan a las sociedades transfronterizas.

En un primer acercamiento a la realidad cotidiana de los actores de la gobernanza transfronteriza, tanto de las instituciones públicas como de los organismos privados y sociales que sustentan la cooperación transfronteriza, se detectaron algunas evidencias que sería interesante retomar en una discusión posterior sobre el tema: *a)* efectivamente, existe una gran multiplicidad de actores, quienes reivindican temas diversos y manifiestan distinto grado de intensidad en sus relaciones mutuas, lo cual parece confirmar que la relación transfronteriza entre México y Estados Unidos ocurre en un escenario de interdependencia compleja, en los términos en que Keohane y Nye entienden las interrelaciones entre los Estados nacionales; *b)* la mayoría de los organismos o instituciones interactúan entre sí más o menos en forma regular, durante un periodo de un mes, y se reúnen principalmente para la planeación y definición de acciones conjuntas. Esto permite sugerir la existencia de una plataforma institucional que funciona de manera regular y sobre un piso definido de planeación, como soporte de la gobernanza y, en particular, de la cooperación transfronteriza, y *c)* si bien la propia dificultad inherente a todo proceso de acercamiento metodológico a una realidad concreta llevó a la inclusión en el instrumento de recolección de datos de una pregunta explícita sobre la percepción del “conflicto” en la relación entre los actores transfronterizos, dicho término provocó que más de la mitad de los encuestados evitara referencias a la presencia de conflictos. Es importante destacar que alrededor de 47 por ciento reconoció la presencia del conflicto en la relación binacional, lo cual tiene como principal fuente las políticas nacionales de regulación, incluyendo por supuesto la regulación aduanera, el acceso a los recursos y la confrontación entre los actores locales y nacionales en el contexto de determinadas temáticas adversas al desarrollo regional transfronterizo.

Desde una perspectiva interna a los propios organismos e instituciones, cabe destacar: *a)* un alto porcentaje de los encuestados reconoció la existencia de

capacidades técnicas y sociales en sus organismos e instituciones como parte de su potencial contribución al desarrollo transfronterizo, incluyendo el manejo y disponibilidad de la información, formación y capacitación de recursos humanos y fomento a la actividad empresarial, así como el apoyo en investigación y desarrollo y *b*) los encuestados también ubicaron entre las fortalezas de sus organizaciones e instituciones el tema del liderazgo, el cual, desde su perspectiva, asume las siguientes características: 1) el origen del liderazgo que ostentan las instituciones u organismos que participan en la gobernanza transfronteriza se encuentra, en su mayor parte, en la iniciativa propia de cada participante en lo individual y en menor medida de la propuesta de los participantes; 2) el tipo de liderazgo presente en el desarrollo transfronterizo más fuertemente aludido por los participantes es de tipo político, en segundo lugar se mencionó el liderazgo empresarial y, por último, el institucional, y 3) cerca de 78 por ciento de los encuestados atribuye entre un nivel medio y alto de liderazgo a sus instituciones u organizaciones que participan en el desarrollo transfronterizo, alrededor de 85 por ciento opinó que los líderes de las organizaciones e instituciones se perciben a sí mismos como socios y además expresan deseos de cooperación y de amistad, y no se perciben como hostiles unos con respecto a otros.

Por último, entre los factores del entorno que tienen influencia, ya sea positiva o negativamente, sobre las actividades de los organismos e instituciones que participan en el desarrollo transfronterizo, cabe mencionar: *a*) la importancia de la influencia del actor político, ya que entre 78 y 85 por ciento de los encuestados opinó que dicha influencia es importante, la cual puede asumir las siguientes modalidades: apoyo a las propuestas de la comunidad transfronteriza, apoyo a la gestión de los actores que encabezan proyectos transfronterizos y a través de la propuesta de nuevos mecanismos de cooperación o mejora de los mismos. No obstante, cabe agregar que alrededor de 28 por ciento de los encuestados opinó que dicha influencia también puede ser negativa, ya sea ignorando las propuestas de cooperación abanderadas por los actores locales o deteniendo dichas propuestas por intereses de terceros y *b*) los costos implícitos de la participación en el desarrollo transfronterizo, los cuales tuvieron una alta valoración por parte de los encuestados, ya que alrededor de 28 por ciento de ellos opinaron que los costos de implementación de sus proyectos o programas de acción son altos y alrededor de 23 por ciento mencionó que son altos los costos por falta de información, por falta de capacidades técnicas y los propios costos de negociación (tiempo, esfuerzo, dinero).

13. GOBERNANZA ESTRATÉGICA EN LA FRONTERA NORTE EN UN MARCO DE ALTERNANCIA DEMOCRÁTICA: DE LA SEGURIDAD AL DESARROLLO

José María Ramos García

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este capítulo es analizar la importancia de que los estados de la frontera norte mexicana cuenten con un eficaz modelo de gobernanza para promover un efectivo desarrollo fronterizo; además se analiza si el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 puede sustentar tal modelo de gobernanza (Homero, Marini, Borges, Wollmann, Jayme y Rossi, 2013), de modo que incentive los procesos de competitividad y de bienestar fronterizo como una respuesta a las prioridades planteadas por el gobierno estadounidense en su Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI. En ese marco se reitera la importancia de que la frontera norte cuente con un Plan Estratégico, el que a su vez a la fecha no se ha diseñado por parte del gobierno federal mexicano, lo que a su vez resulta contradictorio considerando la relevancia que se le asigna en el actual Plan Nacional del Desarrollo.

La premisa central del capítulo plantea que los programas de desarrollo fronterizo hacia el norte de México han carecido de la capacidad para gestionar estratégicamente los problemas fronterizos con una visión de corto y largo plazos, por lo que tales problemas se han agudizado en el transcurso de los años. De ahí la relevancia de que la frontera norte de México cuente con un modelo eficaz de gobernanza para el desarrollo, en el cual se concilien las prioridades de los gobiernos estatales bajo un modelo de relaciones intergubernamentales. En ese marco, se considera fundamental que la gestión y la política pública puedan definir líneas prioritarias para el fomento del desarrollo fronterizo. Para tal efecto resulta pertinente que la gestión y política pública cuenten con una visión de coordinación y liderazgo, con el fin de impulsar un plan estratégico para el desarrollo fronterizo.

De ahí también la necesidad de conceder atención a los vínculos y redes que pueden promover los estados fronterizos del norte de México con sus contrapartes estadounidenses y, en general, con la comunidad internacional, con el objeto de fortalecer sus planes estratégicos en materia de desarrollo local y con un enfoque intergubernamental.

Este capítulo se vincula con la tercera parte del libro, pues analiza la dimensión de la gobernanza del desarrollo local-regional, la cual implica cierta relación con los procesos de cooperación y la integración transfronteriza con Estados Unidos. En tal sentido, un problema a plantear es que tal gobernanza no ha generado avances para lograr que los gobiernos locales y estatales del norte de México visualicen en sus agendas la relevancia de la variable transnacional en sus modelos de desarrollo.

MARCO CONCEPTUAL, GOBERNANZA POR RESULTADOS Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE

De acuerdo con Luis F. Aguilar, la única forma de dirigir y ser eficaces es la gobernanza, que requiere asociaciones entre actores públicos y privados y redes que integran capital, trabajo, conocimiento, poder público, los cuales incluyen actores nacionales, fronterizos e internacionales. Así, el gobierno, junto con la sociedad económica o civil, nacional o binacional, diseña y ejecuta proyectos de inversión, planes industriales, cadenas de valor, generación de capacidad y servicios apropiados de apoyo (Aguilar, 2010a).

De esta manera, se define a la gobernanza como una fase en la cual el gobierno es un dirigente necesario y fundamental de la sociedad pero insuficiente, de modo que la dirección de la sociedad se ha vuelto la actividad de una dirigencia colectiva en la que participan actores gubernamentales, de la iniciativa privada y sociales, que pueden ser también internacionales o extranjeros (Aguilar, 2006).

La frontera norte de México se enfrenta al desafío de fortalecer los procesos orientados a promover el desarrollo local; para ello, un plan estratégico para el desarrollo regional puede resolver los desafíos fronterizos relacionados con los siguientes aspectos:

- a) Una gobernanza por resultados con un enfoque de gestión y planeación estratégica (Aguilar, 2006) que fortalezca las capacidades institucionales para el fomento del desarrollo, que impacte en mejores procesos de planeación estratégica regional, según las fortalezas estratégicas, y que incentive procesos

de bienestar en las comunidades fronterizas mexicanas acordes con el Plan Nacional de Desarrollo.

- b) Establecimiento de las condiciones para un desarrollo sustentable, partiendo de que los aumentos en la productividad, la mayor competitividad y la modernización de los procesos productivos sean compatibles con la conservación del medio ambiente, el mantenimiento de la riqueza en biodiversidad y la disminución de la contaminación ambiental, obedeciendo las prioridades en la materia.
- c) Reactivación de las economías regionales, partiendo de un diagnóstico real de las condiciones socioeconómicas de las regiones fronterizas del norte de México, ya que en su mayoría enfrentan un problema estructural de marginación. El deterioro de las economías regionales se refleja en los bajos salarios, las estrategias para la subsistencia y la precarización del trabajo. En este contexto, el empobrecimiento se hace visible, sobre todo en las áreas periféricas de las grandes concentraciones urbanas.
- d) Mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes fronterizos, mediante el impulso estratégico de actividades científicas que contribuyan a mejorar la gestión del empleo, la productividad y la convivencia social local y transfronteriza, reflejo de la calidad de vida de las comunidades fronterizas mexicanas.
- e) Fortalecimiento de las políticas preventivas en materia de seguridad, en donde la propuesta de un plan estratégico para el desarrollo de la frontera norte debería mejorar las dimensiones de la seguridad pública, nacional, fronteriza y ciudadana, en la frontera norte, bajo una visión en donde se concilien las prioridades de un enfoque reactivo policial, con visión preventiva, orientada a mejorar el tejido social bajo una política de desarrollo fronterizo.

Los gobiernos locales y estatales en la frontera norte mexicana han avanzado en los últimos 15 años en procesos de democratización, el fomento a la gobernabilidad y en reformas administrativas y legales (Rendón, Guillén y Paz, 2005). En consecuencia, los gobiernos locales y estatales fronterizos en México han fortalecido sus capacidades de gestión, y en general gubernamentales, para promover una eficacia y eficiencia en sus agendas locales y binacionales. Esta última dimensión implica oportunidades y opciones para promover el desarrollo fronterizo, algo que se considera no ha sido tomado en cuenta lo suficiente por parte de tales gobiernos.

La gestión del desarrollo en la frontera norte de México está sujeta al papel de los gobiernos bajo un esquema eficaz de gestión intergubernamental, con una orientación hacia el desarrollo. Por ello es indispensable valorar el impacto de esas políticas y, en su caso, promover una gestión binacional de los problemas que afectan el

desarrollo local-regional en la frontera norte con Estados Unidos. Aquí reside la importancia de examinar si los gobiernos locales mexicanos cuentan con las capacidades de diseñar, formular y gestionar políticas, programas y proyectos fronterizos y transfronterizos orientados a promover la competitividad y el bienestar, y con ello reducir los problemas de la inseguridad fronteriza. La capacidad gubernamental alude a “que un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura” (Agraff, 1997:151). En términos operativos, la capacidad de los gobiernos locales se relaciona con sus capacidades político-institucionales respecto de los instrumentos jurídicos y administrativos que pueden limitar o potenciar su acción sobre el desarrollo local y la cooperación transfronteriza. De ahí que la gobernanza debe fundamentarse en capacidades institucionales comprobadas (Aguilar, 2010a, b), que permitan orientar los planes de desarrollo fronterizo, lo cual, desde nuestra perspectiva, no necesariamente ha sucedido, debido a la falta de una gobernanza eficaz para el desarrollo local-regional, según la experiencia planteada en el caso del modelo de Curitiba (Homero, Marini, Borges, Wollmann, Jayme y Rossi, 2013). Los elementos básicos de un modelo de gobernanza estratégico para el fomento del desarrollo fronterizo son los siguientes:

1. *Visión de un modelo orientado hacia el desarrollo*, en donde la visión orienta los criterios de eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas de competitividad y bienestar fronterizo.
2. *Prioridades de las acciones y estrategias focalizadas* para el fomento del desarrollo fronterizo, según pertinencia e impacto social, y con un enfoque de transversalidad.
3. *Modelo de gestión transversal para el desarrollo*. El modelo de gestión impacta en diferentes dimensiones (social, económica, cultural, educativa, legal), de manera especial en el desarrollo.
4. *Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo*. Se promueve una estrategia de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, con la finalidad de generar los impactos previstos.
5. *Liderazgo estratégico para el desarrollo*. Existe una orientación estratégica gubernamental orientada a generar sinergias y promover consensos con actores clave que permitan establecer condiciones para fundamentar el plan de desarrollo fronterizo.
6. *Agenda estratégica*, en la cual se plantean los proyectos prioritarios para el desarrollo, según su pertinencia e impacto para el fomento de la competitividad y el bienestar.

7. *Contratos de desempeño gubernamental*, en donde se concilian los compromisos de los distintos actores gubernamentales para promover la agenda según las prioridades.
8. *Coordinación intraorganizacional e interinstitucional para el desarrollo fronterizo*, bajo una política fundamentada en acuerdos básicos con actores clave.
9. *Coordinación con grupos de la sociedad civil*, bajo una visión social compartida y acciones focalizadas y consensuadas que permitan promover una gestión asociada, orientada a promover el desarrollo social fronterizo.
10. *Estrategias transversales para el fomento del desarrollo fronterizo*. Se implementan diversas estrategias en distintas dimensiones (social, económica, cultural, gestión y género), bajo un modelo integral.
11. *Implementación transversal de políticas para el desarrollo*; ejecución de diversas políticas orientadas hacia el desarrollo.
12. *Monitoreo de las políticas transversales para el desarrollo*; seguimiento integral de las políticas verificando logros y resultados, los cuales impactan en una mejor convivencia humana y, en general, en el desarrollo.
13. *Evaluación de los impactos de la política del desarrollo*; identificación de los resultados e impactos de las políticas orientadas hacia la competitividad y el bienestar.
14. *Indicadores de gestión con desarrollo humano*; determinación de los logros concretos de la implementación de una política integral para el desarrollo fronterizo en el norte de México.

Este modelo se considera estratégico para promover e impulsar una política de desarrollo y su implementación resulta un tanto compleja a causa de las diversas fases que implican tanto un enfoque integral como uno transversal.

MARCO CONTEXTUAL DE DOS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO

Esta sección se incluye con la finalidad de destacar la importancia de la gobernanza estratégica para el desarrollo en dos de los principales municipios a nivel internacional: Curitiba, Brasil, y Barcelona, España. La finalidad es contrastar la implementación de algunos elementos de gestión, según el modelo de gobernanza que se ha implementado en ambos municipios, en los que se puede apreciar la relevancia de una gobernanza institucional y una gobernanza social, así como la forma en que se conjugan en un modelo de gobernanza para el desarrollo (Homero, Marini, Borges, Wollmann, Jayme y Rossi, 2013).

La premisa central de las dos experiencias internacionales de Curitiba y Barcelona (CEPAL, 2008) refleja que una gobernanza eficaz determina el nivel de desarrollo local, según las prioridades del nivel de gobierno que asuma el liderazgo; en este caso es el actor local.

En el caso de Curitiba se ha implementado un modelo de reformas gerenciales basadas en el modelo de gestión por resultados (GPR) (Homero, Marini, Borges, Wollmann, Jayme y Rossi, 2013; Falção, Marini y Mota, 2013), el cual se ha fundamentado en una metodología de redes y gerencia estratégica orientada hacia los resultados, teniendo como meta mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Ayuntamiento de Curitiba, 2002). Lo anterior se ha logrado al implementar una estrategia transversal para el desarrollo fundamentada en los siguientes programas: Vivir en Curitiba, Aprender en Curitiba, Trabajar en Curitiba y Cuidar Curitiba; en ellos se puede apreciar la vinculación entre un marco conceptual de GPR y las políticas concretas para generar desarrollo local (Ayuntamiento de Curitiba, 2002).

En este esquema participan una diversidad de agentes del gobierno central, gobierno regional, gobierno local, paraestatal, sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de base comunitaria (OBC), agencias internacionales, fundaciones, asociaciones de profesionales, instituciones académicas o de investigación e instituciones filantrópicas, así como medios de comunicación. Estos actores han sido coordinados bajo un eficaz proceso de gobernanza institucional. Este modelo se apoya en la colaboración entre los poderes públicos, la iniciativa privada y la sociedad, en función de ciertas prioridades comunes. El modelo busca compaginar el desarrollo comunitario partiendo de las potencialidades existentes manifestadas por organizaciones sociales dentro las actuaciones comunitarias, con el apoyo al proyecto y organización de estas comunidades por parte de las instituciones locales. Las lecciones de tal modelo reflejan que la aplicación eficaz de las distintas variables de una gobernanza estratégica son determinantes para la generación de desarrollo local y regional. En este caso, el municipio implementó un modelo de gobernanza que sigue una metodología específica para el desarrollo local-regional, lo cual se puede considerar como una de las ausencias en las experiencias de los gobiernos locales fronterizos mexicanos.

Una segunda experiencia internacional exitosa en materia de una gobernanza para el desarrollo es el caso de Barcelona. En este sentido, las redes se han consolidado como una estrategia de actuación prioritaria para las ciudades y regiones europeas, ya que permiten la solución local de problemas locales, dando respuesta a las necesidades ciudadanas y generando a su vez estructuras eficaces de gestión y de gobierno. En este marco surge lo que se conoce como gobernanza multinivel, que incluye a los actores locales como protagonistas relevantes en la elaboración

y desarrollo de políticas innovadoras y creativas, sumando competencias entre los distintos niveles de decisión gubernamental. En el caso de Barcelona, el modelo de participación público-privado se ha convertido en una estrategia dominante en política local. Una de las formas adoptadas desde el ayuntamiento para involucrar al sector empresarial es la creación de agencias de sociedad privada municipal, las cuales, paulatinamente, van acogiendo una mayor participación de capital privado hasta convertirse en empresas público-privadas (Casellas, 2007). Esta forma de participación implica la existencia de una agenda estratégica, fundamentada en un conjunto de prioridades para el desarrollo local. En suma, el análisis de estas dos experiencias de gobernanza —la de Curitiba y la de Barcelona (Vanderschueren *et al.*, 2010)— nos permite contrastar la efectividad de una política de desarrollo local y las opciones de adaptación a contextos mexicanos. Para tal efecto, se considera que el modelo de gobernanza para el desarrollo es fundamental para promover procesos de competitividad y bienestar. Su ausencia ha condicionado los avances en materia de desarrollo, en el marco de la implementación de una política fiscal del gobierno federal mexicano y el fortalecimiento de la política de control fronterizo del gobierno estadounidense. Esta última situación provocó que, a partir de julio de 2014, el problema de la migración infantil no acompañada hacia Estados Unidos se convirtiera en prioritario para el gobierno estadounidense.

Los elementos de un modelo de gobernanza estratégica son determinantes para hacer viables tanto la competitividad como el bienestar de las comunidades fronterizas. De ahí el argumento de que tal modelo no ha existido para el fomento del desarrollo local y regional de la frontera norte mexicana, en donde el modelo de gobernanza por resultados da la pauta teórica y metodológica (Falção, Marini y Mota, 2013).

Las experiencias de gobernanza de Curitiba y Barcelona reflejan la importancia de sus Planes estratégicos para el desarrollo, con visiones transversales y acordes a una serie de valores básicos que también pueden orientar un plan estratégico para la frontera norte mexicana:

1. *La gestión y la política pública para promover un Plan Estratégico*, a partir de procesos de implementación y evaluación dinámicos, con un enfoque estratégico y transversal para el fortalecimiento del desarrollo local.
2. *Un Plan que tenga como base la educación*, mediante el acceso al conocimiento, que permita con ello la movilidad social y la calidad de vida.
3. *El aprendizaje como fundamento de una cultura innovadora y solidaria*, que impacte en los procesos de competitividad y de bienestar social de la región fronteriza del norte de México.

4. *El progreso económico y social*, en un marco de innovación permanente, integración regional y respeto por el medio ambiente.
5. *La calidad y la pertinencia*, como guías permanentes de la actividad cotidiana en I+D.
6. *Una gestión y una política transversal* en materia de seguridad, que implique una mejora en el tejido social de las comunidades fronterizas del norte de México.
7. *El aprendizaje institucional* de las experiencias exitosas en los niveles transfronterizo e internacional, en materia de gestión y con impacto en el desarrollo local.

El papel de la gestión estratégica para promover e implementar el plan para el desarrollo de la frontera norte mexicana se sustenta en la articulación efectiva de las capacidades institucionales de los niveles local y regional, que sea capaz de aportar alternativas viables a los principales problemas sociales y productivos, así como al aprovechamiento de las múltiples oportunidades que ofrece la sociedad del conocimiento. En otras palabras, el enfoque de gobernanza (Aguilar, 2006) se concibe como central para integrar las diversas demandas de los actores y con una orientación hacia el fortalecimiento del desarrollo de la frontera norte.

En materia de gestión transfronteriza, los gobiernos fronterizos mexicanos tienen que gestionar problemas públicos “locales” y, a su vez, tienen que gestionar problemas transfronterizos con gobiernos de mayor nivel, en términos de institucionalización de políticas, de desarrollo administrativo y, sobre todo, con mayor capacidad de gestión. Ahí radica la importancia estratégica de la gobernanza para el fortalecimiento del desarrollo con un enfoque de política transversal (Aguilar, 2011). Este modelo no se ha implementado totalmente en los estados de la frontera norte porque, en muchos casos, los gobiernos locales dan prioridad a sus agendas de política interna, con lo cual no se han aprovechado totalmente algunas de las ventajas de los procesos de cooperación e integración con las contrapartes de Estados Unidos.

ALGUNOS ANTECEDENTES DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE MEXICANA

La apertura comercial vía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha promovido el crecimiento económico y comercial de la frontera norte, pero también ha acentuado la polarización regional en México (The Wilson Center/El Colef/North American Center for Transborder Studies, 2013). Aunque

la región fronteriza del norte de México es la más dinámica del país, su crecimiento económico se explica más por el crecimiento de la economía de Estados Unidos en general, y de Texas en particular (CORPES-INVITE-ITESM, 2008). Esto parece ser válido para cada uno de los cuatro estados del noreste, siendo Nuevo León la entidad con más eslabonamientos intrarregionales y con México (Wilson, 2011).

Este crecimiento sectorial se ha logrado a pesar de la ausencia de una política eficaz de desarrollo hacia la frontera norte con un enfoque estratégico e integral. Sin embargo, el agudizamiento de algunos problemas de índole social, económica y de gestión institucional en la frontera norte en los últimos años, al igual que el surgimiento de nuevos desafíos debiera obligar al diseño e implementación de políticas con un enfoque de desarrollo regional. De esta manera, el reto de los gobiernos de la frontera norte mexicana es aprovechar las ventajas de los procesos de integración y cooperación económica que se han generado como parte de la apertura comercial con Estados Unidos. Dicho contexto se considera clave para el fomento del plan estratégico de la frontera norte, en función de sus oportunidades y fortalezas para el desarrollo local-regional. Por ello se considera que es fundamental que la gestión y la política pública puedan fomentar el desarrollo fronterizo bajo los aportes que ofrece el modelo de GPR (Falção, Marini y Mota, 2013). Para tal efecto, es pertinente que la gestión y política pública cuenten con una visión de coordinación y liderazgo para impulsar un plan estratégico para el desarrollo fronterizo.

CAMBIO ADMINISTRATIVO E IMPACTO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE MEXICANA: REDEFINIENDO PRIORIDADES FRONTERIZAS

En este apartado se argumenta que, en el transcurso de los años, no ha existido una política coherente que impulse el desarrollo de la frontera norte mexicana, bajo un enfoque eficaz de gestión intergubernamental, y que haya impactado en una disminución de la inseguridad fronteriza (Guillén y Ordóñez, 1995; GAO, 1999; El Colef y Wilson Center, 2009; The Wilson Center/El Colef/North American Center for Transborder Studies, 2013).

En 1983 se efectuó una reforma constitucional al artículo 115 en el marco de la crisis fiscal y administrativa del país. Esta reforma redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la definición de sus fuentes de financiamiento y la enumeración de los servicios públicos a su cargo (Guillén y Ordóñez, 1995). Sin embargo, no se fincaron las bases para

establecer un programa estratégico de capacitación institucional para el desarrollo fronterizo; con lo cual tampoco se fortalecieron las áreas de gestión, planeación, dirección y evaluación estratégica para el desarrollo de la frontera norte mexicana (Ramos, 2004).

En la década de los ochenta también se elaboraron los primeros programas fronterizos, tales como el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1981) y el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1985). Con anterioridad se había elaborado el Programa de Fomento Económico Fronterizo, el cual se integró al Programa de Industrialización Fronteriza y el Programa de Comercialización Fronteriza de 1971 (Sosa, 1999). Estos programas reflejaban una visión sectorial para el crecimiento fronterizo, dejando de lado un enfoque integral para la competitividad y el bienestar de la frontera norte mexicana, es decir, tenían una orientación hacia el desarrollo regional.

La escasa tradición en México de análisis sobre la gestión y políticas públicas en materia de desarrollo durante esos años impidieron, entre otros factores, la evaluación y rediseño de dichos programas, lo que hubiera ayudado a que efectivamente generaran el desarrollo local-regional fronterizo. En consecuencia, se han perdido las oportunidades para fortalecer un desarrollo de la frontera norte mexicana, con una óptica de competitividad y bienestar, bajo un modelo eficaz de gobernanza por resultados. En ese marco, se reitera que la experiencia de los modelos de Curitiba y Barcelona descritos son un ejemplo de implementación transversal de políticas con un eficaz enfoque de gobernanza (Homero, Marini, Borges, Wollmann, Jayme y Rossi, 2013).

Una propuesta en tal sentido fue el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte formulado por el gobierno federal en 1985. La estrategia general del programa era restablecer el dinamismo económico de la región orientándolo al fortalecimiento de las actividades tradicionales e impulsando aquellas que hicieran a la frontera menos vulnerable a los cambios en la economía internacional (Sosa, 1999). A casi 30 años de la propuesta de planeación democrática planteada por el entonces presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), ésta no ha generado un desarrollo fronterizo, pues su administración no estableció las bases para institucionalizar, desde el gobierno federal, un esquema de gestión intergubernamental eficaz y orientado al desarrollo de la frontera norte (Méndez, 1997). Es de destacar que este programa para la frontera norte fue el último programa de desarrollo fronterizo implementado por el gobierno federal hasta que surgió el Programa Regional Frontera Norte (2001), durante el gobierno del presidente Fox (2000-2006). Este último, a su vez, fue diseñado sin considerar las distintas dimensiones de los problemas fronterizos, particularmente su dimensión integral y transversal; en consecuencia, no contaba con estrategias de gestión intergubernamental donde

podieran concurrir varias políticas (Agranoff, 1997). Así, la ausencia de un plan estratégico eficaz en la frontera norte ha agudizado los problemas fronterizos, en especial: desempleo, inseguridad, violencia, crimen organizado, desigualdades sociales y contaminación ambiental; también ha significado limitaciones de infraestructura fronteriza (The Wilson Center/El Colef/North American Center for Transborder Studies, 2013).

En resumen, los antecedentes de programas de desarrollo para la frontera norte mexicana elaborados desde el gobierno federal en México reflejan las siguientes restricciones, desde una perspectiva de la gestión y la política pública para el fomento del desarrollo:

- La ausencia de un enfoque estratégico (previsión, largo plazo, consensos entre actores estratégicos, estrategias eficaces, viabilidad e impactos en la competitividad y bienestar) de la gestión pública en materia de desarrollo.
- Una permanente desvinculación entre la gestión, la planeación y la dirección estratégica, y el subsecuente impacto en el desarrollo fronterizo.
- Limitadas capacidades para el fortalecimiento de la gestión, planeación y la dirección estratégica para el desarrollo de la frontera norte mexicana.
- La incipiente participación de los gobiernos locales y estatales en el diseño e implementación de programas de desarrollo regional.
- Dificultades para gestionar y construir políticas, y planear el desarrollo fronterizo bajo un esquema eficaz de gestión intergubernamental nacional y transnacional.
- Ausencia del impacto transfronterizo en las políticas de desarrollo de la frontera norte.
- Limitados consensos políticos y sociales fundamentados en prioridades colectivas en materia de competitividad y bienestar.
- Ausencia de evaluación de las políticas de los distintos programas.
- Una escasa consideración a los centros de investigación local-regional en el diseño e implementación de programas de desarrollo local-regional.

INICIATIVAS DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN FEDERAL HACIA LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO, 2012-2014: DE LA CENTRALIZACIÓN A UN MODELO DE GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL

En el marco del proceso electoral de 2012, las propuestas principales planteadas por el entonces candidato presidencial Enrique Peña Nieto, en cuanto a la frontera norte de México, se centraban en las siguientes iniciativas:

- Promover un modelo de gestión fronteriza.
- Crear un modelo de integración productiva.
- Promover una implementación efectiva de ley de migración y su reglamento con respeto a los derechos humanos.
- Incentivar un modelo de mercado laboral regional norteamericano.
- Plantear un discurso del tema migratorio a uno de competitividad regional.
- Se reconocía la importancia estratégica del estado de California, considerado la octava economía mundial y el primer socio de México, con 53 700 millones de dólares.

A la fecha (mayo de 2015) no se ha diseñado el programa mencionado; uno de los programas estratégicos de la nueva administración federal mexicana. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 las referencias hacia la frontera norte no son muy explícitas, menos aún orientadas a proponer una política integral de desarrollo fronterizo. Por el contrario, con acciones como la propuesta de aumento al IVA (de 11 a 15%) prevista en la reforma hacendaria (septiembre de 2013) se refleja una política centralista y un desconocimiento del contexto regional y transfronterizo. Entre algunas de las referencias generales hacia el desarrollo de la frontera norte se encuentran las siguientes:

A manera de diagnóstico, se indica en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que:

Los niveles de prosperidad en México muestran grandes contrastes a lo largo y ancho del territorio nacional. Ello está íntimamente ligado a las diferentes capacidades productivas que se observan en las entidades federativas del país [...] sin duda un elemento que explica en buena medida las diferencias en el ingreso y, por tanto, en el bienestar de los habitantes, son las brechas en productividad presentes en el país (PND, 2013-2018).

En el mismo diagnóstico, en materia de desarrollo regional en México se indica que:

Un elemento que explica las marcadas brechas en productividad entre las entidades federativas es la estrecha correlación que existe entre informalidad y baja productividad a nivel estatal: en las entidades federativas de la frontera norte —relativamente productiva—, uno de cada dos trabajadores es formal; en contraste, en Oaxaca, Guerrero o Chiapas, ocho de cada diez trabajadores laboran en la informalidad (PND, 2013-2018).

Uno de los problemas que ha limitado el fomento al desarrollo regional desde la perspectiva del PND se refiere a que “una alta centralización de facultades, re-

cursos y decisiones, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos, han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios”. Bajo este contexto, el plan de desarrollo propone el impulso de un federalismo articulado, mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, no se ha planteado bajo qué modelo de gobernanza se implementará tal coordinación. Aquí se puede apreciar la importancia de que los estados de la frontera norte cuenten con un eficaz modelo de GPR (Falção, Marini y Mota, 2013) que realmente impulse los procesos de competitividad y bienestar.

Entre las líneas de acción propuestas en el PND 2013-2018 se encuentran las siguientes:

- Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.
- Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.
- Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

El problema de estas propuestas reside en que efectivamente puedan superar los problemas estructurales en materia de centralismo e ineficaz cooperación intergubernamental, según los términos planteados por Agranoff (1997), que han caracterizado tradicionalmente las relaciones entre el gobierno central y las entidades fronterizas mexicanas. El hecho de que estos problemas persistan, refleja un déficit del Estado mexicano para plantear una agenda intergubernamental para el desarrollo. De ahí la vigencia del modelo de gobernanza como un marco que permite la dirección central de los actores clave hacia el desarrollo.

En materia de relaciones internacionales, el PND 2013-2018 reconoce la importancia de que

[...] en América del Norte, México tiene a sus principales socios comerciales. Estados Unidos y Canadá juegan un papel fundamental en el desarrollo comercial y

económico de nuestro país, además de que se han convertido en el hogar de muchos ciudadanos mexicanos. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) se ha registrado un proceso de integración que si bien comenzó como un proyecto económico y comercial, ha tenido profundas consecuencias sociales para los tres países (PND, 2013-2018).

Sin embargo, no se reconoce explícitamente la relevancia que en ese contexto tiene la frontera norte mexicana, destacando algunos logros y retos concretos en materia de competitividad y atención al bienestar para el presente y el futuro.

Entre las principales líneas de acción en la región de América del Norte se encuentra “consolidar la relación con Estados Unidos y Canadá a partir de una visión integral y de largo plazo que promueva la competitividad y la convergencia en la región, sobre la base de las complementariedades existentes”.

De acuerdo con lo anterior, entre las líneas de acción del PND 2013-2018 se propone las siguientes:

- Ampliar y profundizar el diálogo bilateral con Estados Unidos, con base en una agenda que refleje la diversidad, la complejidad y el potencial de la relación.
- Reforzar las labores de atención a las comunidades mexicanas en Estados Unidos, promoviendo su bienestar y la observancia plena de sus derechos.
- Consolidar la visión de responsabilidad compartida en materia de seguridad, con énfasis en aspectos preventivos y en el desarrollo social.

En materia de migración, hace referencia a uno de los problemas que se ha agudizado a raíz del fortalecimiento de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos, dentro de las comunidades fronterizas mexicanas: “el incremento de las repatriaciones de connacionales obliga al Estado mexicano a diseñar y ejecutar programas y acciones que garanticen su reintegración al país con dignidad y oportunidades para su desarrollo económico y social” (PND, 2013-2018). En este marco, el nuevo Programa Especial de Migración (2014-2018) se enfrenta al reto de fundamentar un modelo de gobernanza que permita hacer viables las distintas medidas, que han sido propuestas tanto en el PND como en el programa en particular.

Adicionalmente, en el mismo plan de desarrollo se menciona que

El endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, por un lado, y los lazos económicos y sociales que entretejen los migrantes mexicanos en sus comunidades receptoras, por el otro, pueden provocar una separación familiar y pérdida de vínculos que después resulte difícil reinstaurar.

Como se puede apreciar, una de las prioridades planteadas por la nueva administración federal, en relación con la frontera norte mexicana, es el impacto que generan los migrantes de retorno a México y el problema de la violación a los derechos humanos. Por ello, se proponen en el Plan diversas estrategias para fortalecer un enfoque social y de derechos humanos en materia de migración. De esta manera, el tema migratorio se considera fundamental en la agenda gubernamental del nuevo gobierno federal mexicano, aunque destacamos las siguientes limitaciones bajo un enfoque de gobernanza por resultados (Falção, Marini y Mota, 2013) y con enfoque hacia una política de desarrollo fronterizo:

- No se vincula el tema migratorio desde la perspectiva de la competitividad regional o un modelo de mercado laboral transfronterizo.
- No existe un modelo de gestión intergubernamental para abordar los problemas, la agenda estratégica y la evaluación de los avances de las estrategias de migración propuestas por el gobierno federal.
- Por lo anterior, se identifica un modelo centralizado de toma de decisiones en materia de migración por parte del gobierno federal, el cual margina el papel y las responsabilidades del resto de los niveles de gobierno, bajo un modelo de gestión intergubernamental.
- El problema migratorio, si bien se conceptualiza en el plan como parte de una agenda de seguridad ciudadana, se desvincula de una propuesta de inserción social con un enfoque del desarrollo fronterizo.
- No se conciben propuestas para reducir la influencia e impactos de la política de seguridad fronteriza del gobierno de Estados Unidos en la misma región fronteriza mexicana.

En materia de seguridad nacional se puede identificar un cambio en su concepción, el cual se puede aplicar a la frontera norte mexicana. El nuevo enfoque se plantea, en el plan de desarrollo:

Además de cumplir con la obligación del gobierno de la república de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional (PND, 2013-2018).

El reto de este nuevo paradigma radica en si lo aplicarán los actores gubernamentales de los tres niveles de gobierno en México, y si lo orientarán bajo una óptica de desarrollo fronterizo, con la finalidad de promover un eficaz modelo de seguridad ciudadana, cuyas experiencias en algunos países de América Latina, como Colombia, han logrado fortalecer nociones de seguridad asociadas a la cohesión social (Mockus, 2011). Para la implementación de un nuevo paradigma en materia de gobernanza resulta fundamental que existan tanto el modelo como nuevos valores en cuanto a cultura de gestión y cultura política.

Otro cambio de enfoque en la política de seguridad se refleja bajo el reconocimiento, en el propio Plan Nacional de Desarrollo, de que:

En años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas. Ello generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país.

En ese contexto, el Plan reconoce que: “la problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales” (PND, 2013-2018). Éste es un cambio de enfoque opuesto al planteado por la anterior administración federal mexicana; de ahí la importancia de conocer si se trascenderá a un cambio efectivo de la política de seguridad, con impacto en el desarrollo local, de forma que se fortalezca el tejido social de las comunidades. De ahí también las líneas de acción propuestas en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, diseñado por la presente administración federal. Entre las líneas de acción propuestas en el PND 2013-2018 se encuentran las siguientes:

Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales [...]. Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieren favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PND, 2013-2018).

Entre los retos que implican las distintas dimensiones de la gestión de la seguridad bajo un enfoque de la gobernanza para el desarrollo en la frontera norte —nacional, pública, fronteriza y humana— se encuentra el diálogo, un diagnóstico común y un modelo de gestión integral de la seguridad. Finalmente, el actual

PND 2013-2018 reconoce la importancia de la cultura entre los servicios básicos brindados a la población como forma de favorecer la cohesión social.

Incluir a la cultura como un componente de las acciones y estrategias de prevención social. Vincular las acciones culturales con el programa de rescate de espacios públicos. Impulsar un federalismo cultural que fortalezca a las entidades federativas y municipios, para que asuman una mayor corresponsabilidad en la planeación cultural (PND, 2013-2018).

En suma, la descripción de los temas de relaciones internacionales, la migración, la seguridad y la cultura, en el contexto de una política de desarrollo, asociados al PND 2013-2018, muestra la importancia de la frontera norte mexicana en el marco del ascenso de una nueva administración federal mexicana a finales de 2012. Sin embargo, también se identifican limitaciones para concebir una política integral de desarrollo, entre las cuales se puede enumerar las siguientes:

- Las propuestas hacia la frontera norte se conciben de manera aislada o sectorial.
- No se concibe un enfoque hacia el desarrollo fronterizo, de acuerdo con las diferentes políticas que la integran.
- No se plantea una perspectiva fundamentada en la competitividad y el bienestar.
- Los impactos de la migración de retorno en las comunidades fronterizas mexicanas no se han atendido como parte de una política integral migratoria.
- El modelo de gestión intergubernamental para el desarrollo fronterizo no se ha concebido como parte de una política gubernamental y estratégica.

PLAN DE ACCIÓN BILATERAL
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS PARA
LA GESTIÓN FRONTERIZA DEL SIGLO XXI,
ALGUNOS ELEMENTOS

Una de las últimas propuestas que pretende promover el desarrollo fronterizo desde la perspectiva del gobierno federal de Estados Unidos y que impacta en el lado mexicano es el Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI (2010). Se parte de considerar que la cooperación descentralizada puede ser una alternativa para que los actores locales tengan una mayor participación en los programas estratégicos de la frontera, si su papel se

orienta bajo un eficaz modelo de gobernanza estratégica. Desde los sucesos terroristas de 2001, el gobierno de Estados Unidos no había planteado otra iniciativa para tratar de gestionar eficazmente la frontera en función de la prioridad original: fortalecer la seguridad con una mayor agilidad en los cruces comerciales fronterizos entre México y Estados Unidos.

El resultado general de tal política no ha sido la promoción del desarrollo fronterizo, sino el fortalecimiento de la seguridad fronteriza, lo que ha impactado en la disminución de los flujos de migrantes y una relocalización de los flujos de las drogas ilícitas hacia ese país y, de una manera marginal, en una mayor agilización de los flujos de personas, mercancías y autos a través de las principales fronteras mexicanas con Estados Unidos (The Wilson Center/El Colef/North American Center for Transborder Studies, 2013). De esta manera, el plan elaborado por las autoridades de Estados Unidos se articulaba a una visión de la anterior administración federal mexicana, relativa a sellar la frontera a los grupos delictivos del lado mexicano.

Esta política dio resultados efectivos para el gobierno estadounidense y resultados mediáticos para el anterior gobierno mexicano (Olson y Lee, 2012). En este marco, la pregunta es: ¿cuál ha sido el enfoque predominante en la política de seguridad en la frontera con México en la presente administración federal de Estados Unidos?

Nuestro argumento es que el gobierno de Estados Unidos ha continuado con su política de seguridad fronteriza, que le ha generado resultados efectivos en términos de control fronterizo, tanto de migrantes como de narcotráfico y terrorismo. Por su parte, el nuevo gobierno federal mexicano pretende fortalecer una política de prevención con la idea de mantener el tejido social fronterizo. Cabe mencionar que esta política no se aleja totalmente de algunas prioridades de Estados Unidos, en especial de la USAID, que ha fortalecido desde 2010 una política de cohesión social en los municipios de Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey.¹ Esta política ha tenido efectos positivos, pero para que sea efectiva requiere de una eficaz gestión intergubernamental para el desarrollo social, en especial en aquellas comunidades con alta incidencia delictiva.

Este Plan de Acción se concentra —como se ha descrito— en acciones concretas orientadas hacia la seguridad y no hacia una visión de desarrollo fronterizo. Además, este Plan ha respondido a las prioridades de seguridad del gobierno de Estados Unidos, con lo cual no se aborda una propuesta orientada al fomento

¹ Véase un ejemplo de impacto en el caso de poblaciones marginadas en Tijuana, Baja California, en <<http://www.utsandiego.com/news/2013/sep/30/scouts-merida-initiative-tijuana-at-risk/>>, consultado el 30 de septiembre de 2013.

del desarrollo fronterizo, lo que sería una de las prioridades de los gobiernos mexicanos. No existen evidencias concretas de que la nueva administración federal mexicana pretenda cambiar o negociar el enfoque predominante de la seguridad fronteriza; no obstante, el problema generado por la migración de niños no acompañados hacia México y hacia Estados Unidos —que adquirió relevancia desde julio de 2014— refleja la necesidad de fortalecer una política de desarrollo fundamentada en procesos de competitividad y bienestar. En resumen, los problemas y retos que representa la relación fronteriza con Estados Unidos implican la necesidad de que la frontera norte cuente con un plan estratégico para la competitividad y el bienestar, bajo una visión transversal.

CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo general de este capítulo ha sido analizar la importancia de que los estados de la frontera norte mexicana cuenten con un modelo de gobernanza para promover el efectivo desarrollo fronterizo, articulado por un plan estratégico. Con ese propósito se analizaron los principales problemas fronterizos y algunos antecedentes de los programas para la frontera norte mexicana, así como las propuestas para el crecimiento de tal región, según el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Estos temas se vinculan con la tercera parte del libro porque analiza la dimensión de la gobernanza del desarrollo local-regional, la cual implica cierta relación con los procesos de cooperación y la integración transfronteriza con Estados Unidos. Por ello, en este capítulo se argumentó que tal gobernanza no ha generado avances para lograr que los gobiernos locales y estatales visualicen en sus agendas de desarrollo la relevancia de la variable transnacional en sus modelos de desarrollo.

La premisa central plantea que los programas de desarrollo fronterizo y sus políticas públicas hacia el norte de México han carecido de un modelo eficaz de gobernanza, por lo que no ha sido posible promover un desarrollo fronterizo; a su vez, esto implica contar con la capacidad de gestionar estratégicamente los problemas fronterizos con una visión de largo plazo (Aguilar, 2010a, b). Asimismo, en este capítulo se presentaron algunos rasgos de las experiencias de Curitiba, en Brasil, y de Barcelona, en España, con la finalidad de contrastar el impacto de la implementación eficaz de un modelo de gobernanza estratégica para el desarrollo. El análisis de estas dos experiencias de gobernanza nos permite contrastar la efectividad de una política de desarrollo local y las opciones de adaptación en contextos locales mexicanos, acordes con los siguientes elementos de una gobernanza estratégica:

- Visión de una *gestión hacia el desarrollo*, en donde el modelo de gestión oriente la política de seguridad ciudadana y, en general, del desarrollo.
- Definición de *prioridades de las acciones y estrategias focalizadas*.
- Modelo de *gestión transversal al desarrollo*: el modelo de gestión impacta en diferentes dimensiones, en especial en el desarrollo.
- *Liderazgo estratégico para la transversalidad* y su impacto en el desarrollo: existe una orientación estratégica gubernamental en distintas áreas.
- *Coordinación intraorganizacional e interinstitucional* para el desarrollo, bajo una política de prevención y dentro de un proceso de coordinación gubernamental diverso.
- *Coordinación con grupos de la sociedad civil*, bajo una visión social compartida y acciones focalizadas consensuadas.
- Estrategias transversales para el *fomento de una cultura ciudadana y su impacto en la prevención de riesgos*: se implementan diversas estrategias en distintas dimensiones (social, cultural, arte, deporte, género).
- Implementación transversal de *políticas para el desarrollo*: ejecución de diversas políticas orientadas al desarrollo.
- *Monitoreo* de las políticas transversales.
- *Evaluación* de los impactos del modelo transversal para el desarrollo: identificación de los resultados e impactos sociales de las políticas.
- *Indicadores de gestión con desarrollo humano*: determinación de los logros concretos de la implementación de una política integral para el desarrollo y con un enfoque ciudadano.

Estos elementos de gobernanza son fundamentales para implementar un modelo estratégico para el desarrollo. Su ausencia ha condicionado los avances de una política de desarrollo del lado mexicano, de manera particular, donde se concilien las prioridades de seguridad y competitividad, así como su impacto tanto en la frontera norte como en la sur.

Las políticas públicas relevantes que pueden fundamentar un plan estratégico para la frontera norte se asocian a la sociedad del conocimiento y requieren una eficaz gobernanza por resultados, acorde con los siguientes lineamientos:

- El papel de la gestión y la política pública para el fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo de la frontera norte.
- El fortalecimiento de una gestión asociada entre gobierno, sector empresarial, academia y sociedad civil en la implementación de un plan para el desarrollo local fronterizo.

- Los vínculos transfronterizos e internacionales de los gobiernos de los estados fronterizos, con una orientación al desarrollo local.
- El ordenamiento de la información presupuestaria y su impacto en el desarrollo local-regional.
- El redireccionamiento de las economías regionales, tomando en consideración la construcción en ellas de una capacidad tecnológica propia y su impacto en el desarrollo local.
- Un modelo de gestión por resultados, en el cual se concilien las prioridades para el fomento del desarrollo local y regional.
- Una política eficaz, científica, para regiones fronterizas, en la cual se destaquen las ventajas comparativas para promover el desarrollo local-regional, de acuerdo con experiencias transfronterizas e internacionales exitosas.

En resumen, las lecciones de un eficaz modelo de gobernanza por resultados (Falção, Marini y Mota, 2013), como sucede en los casos de Curitiba y Barcelona, muestran que la aplicación y adaptación eficaz de las distintas variables de una gobernanza estratégica son determinantes para la generación de desarrollo local y regional. En ambas experiencias se implementó un eficaz modelo de gobernanza, el cual considera una metodología para el desarrollo local-regional, precisamente una de las ausencias en los programas de desarrollo hacia la frontera norte.

BLANCA

CUARTA PARTE
EVIDENCIAS EMPÍRICAS DE COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO
DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD
Y EN AMÉRICA DEL SUR

BLANCA

14. DERRUMBANDO FRONTERAS: LAS ESTRATEGIAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS LÍMITES

Marco Bellingeri

EL NOMBRE DE LA COSA Y SU TAMAÑO

Recientemente, Marie Le Pen —presidenta del derechista Front National francés, candidata a las próximas presidenciales, actualmente dedicada a construir en el mismo Parlamento Europeo un grupo político antieuropeísta, que por ahora ve como aliados al Fpö de Austria y al partido belga Vlaams Belang— ha definido la Unión Europea como un imperio antidemocrático, impotente y desarraigado.

Si logra su objetivo, luchará con sus aliados más o menos derechistas y xenófobos de diversos países para desmantelar lo que se ha venido construyendo a lo largo de las últimas décadas: eliminación de las fronteras internas, moneda única y la superioridad de las directivas europeas —en los límites de los tratados— sobre los derechos nacionales. Y no hay que extrañarse mucho de esta estrategia, definida por sus adversarios como populista: estoy seguro de que hoy en día, la mayoría de los europeos perciben a la U. E. como un mal necesario o como un estorbo y hasta como un enemigo, cuya misma naturaleza no sólo escapa a la percepción de los ciudadanos medios sino que se revela casi inexplicable a los mismos estudiosos.

Así, se ha afirmado, con razón, que la U. E. no es un sujeto estatal y que a lo mejor es simplemente un sistema policéntrico y flexible de gobernación multi-nivel; lo que a otros sugiere nuevamente, pero esta vez en positivo, la existencia de una especie de imperio neomedieval, sin un verdadero gobierno, sin territorios claramente delimitados, sin una fuerza de defensa propia, sin una constitución —por lo menos escrita— y hasta sin un estatuto legal propio.¹

¹ Para una perspectiva general de la evolución del camino particular, o Sonderweg, que han recorrido, a lo largo de al menos un milenio las formas del Estado en Europa, los ensayos recientes de Portinaro (2007) y Zielonka (2000, 2006).

Por lo tanto, no sería posible entender a este *Behemot* asombroso sino a través de la definición de macroentidad postwestfaliana, la cual retoma las características de los viejos sujetos westfalianos europeos afectados en su misma naturaleza por los procesos contemporáneos de deconstrucción del Estado.

La definición de *imperium* —que es fundamentalmente impresionista— se revela sugerente para un análisis diacrónico y más interesante que las técnico-jurídicas de confederación, Estado de nacionalidades o Estado sobrenacional *in fieri*, especialmente porque un *imperium*, a diferencia de los Estados westfalianos, intenta resolver sus problemas de seguridad y bienestar variando sus confines hacia afuera (Portinaro, 2007:17).

Es un hecho que el *Behemot* europeo ha demostrado su naturaleza monstruosa, prodigiosa en su enorme crecimiento. Hoy en día más de medio billón de habitantes residen en él y, no obstante, todas sus fronteras externas hacia oriente siguen ensanchándose. Desde 1989, con la caída del Muro, hasta hoy en día, el monstruo ha englobado a los países bálticos, completando su región más septentrional al tiempo que se volteaba hacia el este y hacia el sur. De una comunidad “ligera” en 1957, de sólo cuatro sujetos (Alemania Federal, Francia con sus coloniales Départements d’Algérie, Italia y Benelux), se edificó un conjunto de 28 estados con una superficie total al menos seis veces superior; hasta ahora una incontenible expansión que verá, si bien en tiempos no inmediatos, el completamiento de la inserción de todos los Balcanes.

Ahora, hacia oriente, Europa es obligada a confrontarse una vez más con Turquía, miembro de una unión aduanal y eje de la OTAN, reconocida como candidata a la U. E. desde 1999. Esta vez Turquía, despojada de sus antiguos dominios en Europa y en medio de un proceso de redefinición de una nueva misión como pivote entre oriente y occidente, enfrentó nuevamente en noviembre de 2013 una nueva ronda de negociaciones, después de una primera que fue iniciada en 2005 y sucesivamente interrumpida. Las negociaciones, según el marco establecido, se desarrollaron entre el gobierno turco y una comisión de la U. E. intergubernamental, compuesta por todos los Estados miembros, República de Chipre comprendida, un miembro que no es reconocido por Ankara y que, sola en el contexto internacional, reconoce la llamada República Turca de Chipre Norte.

De cualquier manera, aun resolviéndose en el seno de la U. E. el nudo chipriota, el posible camino que lleve, en una década al menos, al ingreso de este nuevo miembro, pondría las fronteras externas de la U. E. en contacto con las caucásicas repúblicas de Georgia y Armenia y sobre todo con Iraq, Irán y Siria, un *limen* hoy en día ya “presidiado” por las imponentes fuerzas armadas turcas, que cuentan con un millón de hombres y representan la segunda fuerza de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Sin embargo, Rusia ya confina con la U. E. y exactamente en noviembre de 2013 se desarrolló la contraofensiva rusa para restablecer su hegemonía sobre la que considera una propia esfera de influencia. Es éste el caso de la crisis ucraniana.

En realidad, se podría afirmar que al menos en los niveles político y cultural, Ucrania aparece partida casi exactamente en dos realidades, una occidental, filo-europea, que ve en las negociaciones para un tratado de libre comercio la primera etapa de su ingreso futuro en la U. E., y otra oriental, la cual se siente parte integrante de un horizonte panruso, representado con alguna ambigüedad, por Partija Rehioniv, el Partido de las Regiones, actualmente en el poder. Es éste el horizonte que Rusia ha estrenado con la Unión Económica Euroasiática, con Bielorrusia y Kazajstán, unidos en un proceso de construcción de una única área de integración económica. No se puede olvidar que desde Ucrania pasan los gasoductos que transportan el codiciado producto siberiano, indispensable para la U. E.; en su conjunto, los principales países de la U. E. —Alemania, Francia e Italia— importan desde Siberia más de 25 por ciento de sus necesidades de gas.

Es por lo tanto evidente que el desafío y las apuestas a las fronteras externas de la U. E. son impresionantes, no sólo en plan geoestratégico: los llamados criterios de Copenhague imponen a los ingresantes tanto normas estrictas en los campos económico y financiero, como la adhesión incondicional a aquellos principios autodefinidos universales que fundan la Unión. Tales principios fueron enunciados en el preámbulo del texto constitucional de octubre de 2004, derrotado por los referendos sucesivos de Holanda y Francia. En el Tratado de Reforma de Lisboa de diciembre de 2007, el cual entró en vigor el primero de diciembre de 2009, se retoma bajo otra forma el contenido de la desafortunada Constitución y su misma inspiración, que se funda “en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de derecho”.

Aún más, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que aun si no es parte del Tratado es vinculante para todos los miembros de la U. E., con la especificación de protocolos particulares por Gran Bretaña, Polonia y República Checa, en su título III impone a todos los miembros respetar la igualdad y la no discriminación de cualquier género, con evidente atención a los derechos de las minorías.

En otras palabras, la U. E., si bien ha elegido como estrategia de su expansión la del *soft power*, a diferencia de su aliado estadounidense, manifiesta al menos en este plan su esencia en la imposición de sus valores fundantes —los cuales percibe como universales— a postulantes y vecinos, con el fin de consolidar un “anillo de amigos” que, a cambio de flexibles *partnerships*, defiendan las fronteras, al

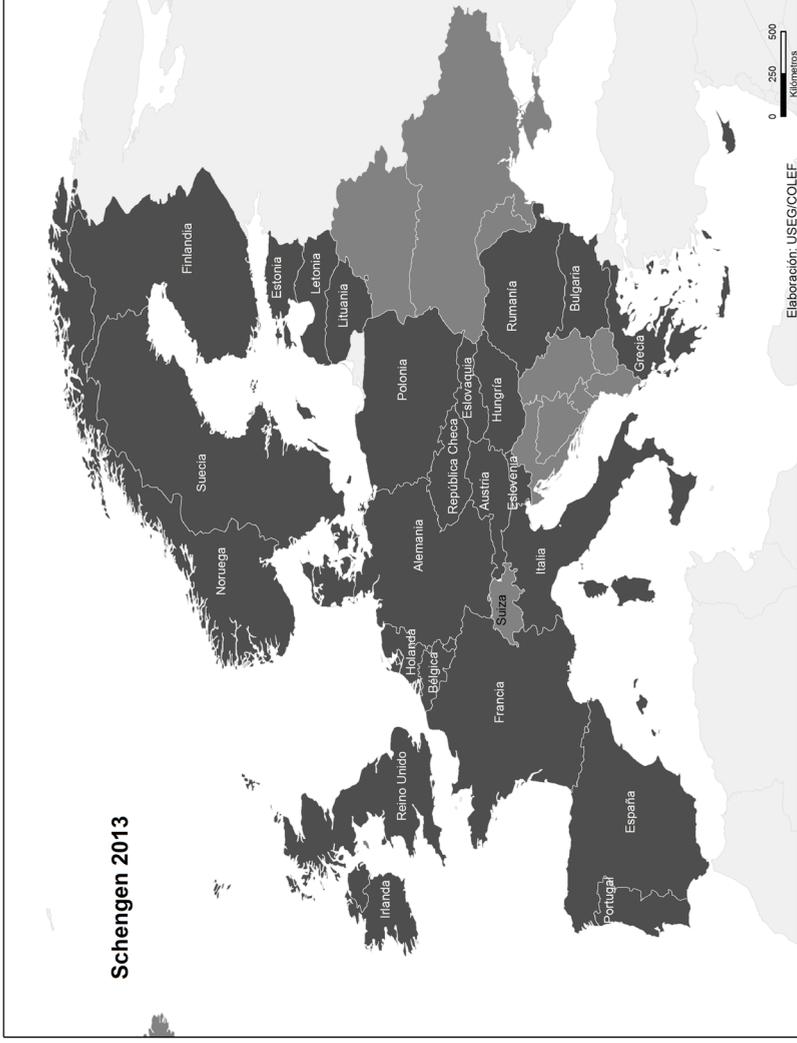
MAPA 1
EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN GEOGRÁFICA DE LA UNIÓN EUROPEA



Comunidad Económica Europea, 1957

FUENTE: UNDP (2013), elaborado por la Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

MAPA 1A
EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN GEOGRÁFICA DE LA UNIÓN EUROPEA



Schengen 2013

FUENTE: UNDP (2013), elaborado por la Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

menos culturales, de la U. E., en espera de volverse a pleno título *cives del imperium*. Y todo esto no puede sino recordar la tarea de las tropas auxiliares, los *auxilia* de las legiones romanas, quienes recibían al momento de su jubilación la ciudadanía de Roma. Así, el artículo 7 bis del Tratado enuncia que

La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad *basado en los valores de la Unión* [cursivas de M.B.], caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación (Portinaro, 2007; Zielonka, 2000, 2006).

Es evidente que esta elección estratégica tiene claros límites y dos precondiciones: la deconstrucción y asimilación del “otro” impone que el “otro” renuncie pacíficamente a ser tal, convencido de la universalidad del llamado europeo que, en cambio, elaboraría una táctica conjunta para guiar la transición; empero, no puede jugar en la misma mesa un adversario más audaz, como es el caso de Rusia en la crisis ucraniana.

Al margen de los resultados de la Cumbre de Vilnius, nuevamente se ha subrayado que si bien la capacidad de atracción de la U. E., fundada casi exclusivamente en el *soft power*, como sociedad de los derechos, de la libertad y del bienestar, es aún un recurso ante los vecinos orientales, no es suficiente para contrastar elecciones de campo dictadas por la seguridad de cada país, sobre todo por el peso de las consecuencias económicas en el breve periodo. Así, mientras Moldova y Georgia firmaron su asociación a la U. E., Armenia se alejó estratégicamente, mientras que el mayor nudo, el ucraniano, queda abierto y sumamente preocupante (Olu, 2013).

Esta relativamente exitosa estrategia hacia el este ha demostrado ser sustancialmente ineficaz en el sur; de hecho, ha construido dos tipologías distintas de fronteras externas. Los esfuerzos por construir instrumentos especiales de colaboración más allá de los Balcanes y hacia las costas meridionales del Mediterráneo han demostrado toda su ambigüedad y debilidad. No obstante la atención por el área desde 1995, con la creación del Partenariado Euromediterráneo y la sucesiva Unión para el Mediterráneo, estrenada en París en el verano de 2008 sobre la propuesta francesa aceptada por la U. E., la creciente inestabilidad, la llamada primavera árabe o al-Thûrât al-'Arabiyy, que determinó hasta la intervención militar de algunos Estados europeos e impuso un cambio drástico de objetivos. Entre éstos, ahora destacan los relacionados con la seguridad, especialmente para el control de los flujos de emigrantes, si bien se mantienen los progresos hacia un tratado de libre comercio en la macroárea y algunos de los proyectos del Programa Bacio del Mediterráneo, aprobado en agosto de 2008 como parte de las actividades

de la Cross Border Cooperation —CBC, de la U. E. (CT en español, de aquí en adelante)—, a través del European Neighbourhood Partnership Instrument —ENPI (IEVA, en español desde ahora).

Es interesante, de cualquier manera, que la característica multinivel de la geometría de la U. E., de la cual nos ocuparemos enseguida, ve involucrados, en el llamado Programa Euromed, tanto a Estados como a regiones.

Por otro lado, no creemos que sea del todo falto de significado que el recién implementado dispositivo aeronaval de seguridad puesto en marcha por Italia —con la colaboración si bien muy limitada de la U. E. en el marco de las acciones Frontex— para marginar el fenómeno de los flujos de migrantes por el mar, haya tomado el nombre de *Mare Nostrum*, de imperial tradición.

EL LLAMADO DOBLE ENREDO FEDERAL

Este impresionante empuje, con todas sus consecuencias, no se puede limitar a la simple extensión de las llamadas fronteras externas de la U. E. hacia sur y hacia oriente. Si en el primer caso prevalece una óptica de seguridad, en el segundo las fronteras externas aparecen flexibles y deshiladas, en aplicación de los mismos principios de los tratados vigentes en materia de cooperación territorial y de gobernanza multinivel, fundada sobre los principios rectores de la subsidiariedad y de la proporcionalidad.

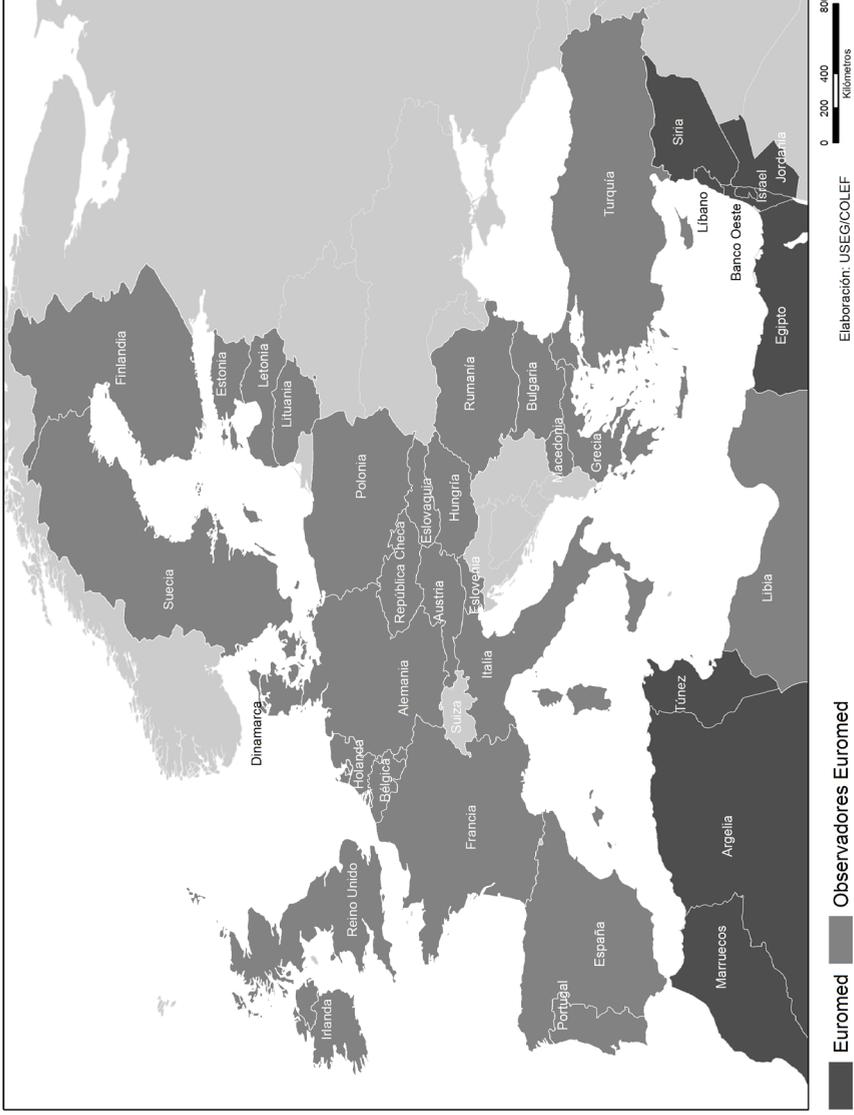
Es bien sabido que el llamado principio de subsidiariedad tiene precisas raíces en la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad con sus “naturales” componentes, emprendida por la Iglesia romana a inicios de los años treinta del siglo XX, retomando una antigua y por entonces casi olvidada tradición.

Fue con el Tratado de Maastricht, de febrero de 1992, cuando el principio se volvió el fundamento para el ejercicio de los poderes delegados por los 12 Estados miembros de la U. E. Desde entonces se han ido delimitando los sectores de exclusiva competencia de la U. E., dejando para todos los otros una posibilidad de intervención sólo en el caso de la imposibilidad de los sujetos estatales, regionales, territoriales, etcétera, de realizar sus objetivos con fundamento sobre los principios derivados de necesidad y proporcionalidad.²

A diferencia de los casos históricos del federalismo “clásico” de Estados Unidos y otros, el principio de subsidiariedad fue probablemente entendido como una

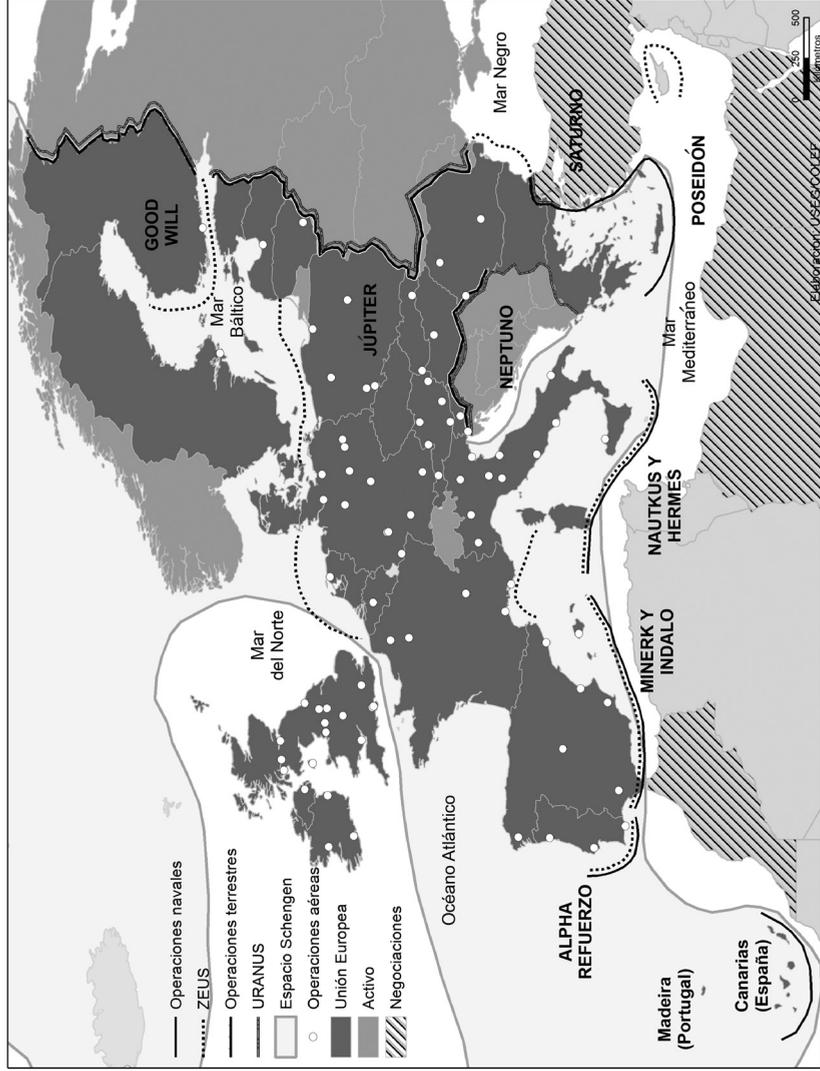
² El Tratado de Funcionamiento de la U. E. (TFUE), en su artículo 3, aclara las competencias, aunque de manera no definitiva. Son competencias exclusivas de la U. E.: normas aduaneras, política comercial, política pesquera, política monetaria.

MAPA 2
ORGANIZACIÓN MULTINIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: UNDP (2013), elaborado por la Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

MAPA 3
OPERACIONES DE FRONTERA, 2009



FUENTE: Frontex Press Pack (2010), elaborado por la Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

vía original hacia una futura, posible, federación.³ La misma Constitución italiana dicta en su artículo 118, reformado en 2001: “Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singolo e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sul principio della sussidiarietà”, cumpliendo no sólo con los tratados de U. E., sino extendiendo el principio de la subsidiariedad a todos los sujetos del ordenamiento administrativo y, al mismo tiempo, estableciendo los principios de la gobernanza que legitima la participación ciudadana en forma individual o colectiva, organizada en formas públicas y privadas.

Sin embargo, ya por entonces eran en acto profundas mutaciones a escala global. De hecho, y por el momento, se puede afirmar que el asombroso crecimiento de lo que hoy llamamos U. E. es, al mismo tiempo, sujeto y objeto de procesos simultáneos de globalización-desactualización y de regionalización-territorialización. En otras palabras, un enorme y sólo en parte planeado fenómeno de “glocalización”. Sabemos bien que la globalización no produce solamente sociedades abiertas, sino que al mismo tiempo provoca localismo y comunidades cerradas (Portinaro, 2007:224-225).

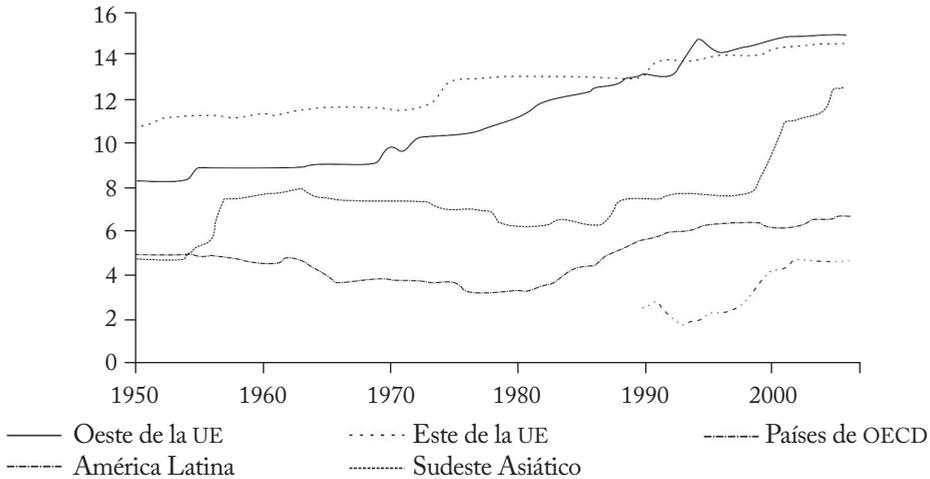
En la figura 1 se puede ver cómo el espacio europeo anticipa y guía en el nivel mundial el proceso de crecimiento de la dimensión regional, aunque, al parecer, el fenómeno se generaliza con diferente intensidad en otras áreas.

Una interpretación que hacen Shakel, Hooghe y Marks (2015) sobre el significado de esta figura 1, junto con la existencia de una gobernanza multinivel ejercida por autoridades regionales durante el periodo de 1950-2007, refiere que el tipo de autoridad regional que se ejerce en las diversas regiones analizadas puede caracterizarse como *autogobierno* (como autoridad ejercida por un gobierno regional sobre los que viven en la región) y/o como *gobierno compartido* (autoridad ejercida por un gobierno regional o de sus representantes en el país en su conjunto). Entre las dimensiones que caracterizan a cada tipo de autoridad regional se encuentran las siguientes. En el *autogobierno*:

- *Profundidad institucional*: medida en que un gobierno regional es autónomo *versus* concentrado.
- *Alcance de la política*: grupo de políticas de las cuales un gobierno regional es responsable.

³ La décima enmienda a la Constitución de U. E. reserva a los estados o al *people* los poderes que la misma Carta no atribuye a la federación, pero sin establecer normas precisas. En el caso mexicano, una propuesta de reformar el artículo 40 de la Constitución vigente, en forma federal y subsidiaria, no tuvo ninguna resonancia.

FIGURA 1
AUTORIDADES REGIONALES (1950-2007) GOBERNANZA MULTINIVEL



NOTA: Oeste de la U. E. = diez países; otros miembros de la OCDE = nueve países; América Latina = 21 países; Sudeste de Asia = cuatro países.⁴

FUENTE: imagen tomada de Shakel, Hooghe y Marks (2015) y elaborado por la Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

- *Autonomía fiscal*: medida en que un gobierno regional puede gravar de forma independiente a su población.
- *Grado de representación*: nivel de dotación de una región para ejercer poder legislativo y ejecutivo en forma independiente.

En cuanto a las características de la autoridad regional en un gobierno compartido, los autores consideran los siguientes atributos:

- *Producción de leyes*: nivel de intervención de los representantes regionales en la producción de legislación nacional.
- *Control del ejecutivo*: nivel de influencia de un gobierno regional sobre la política nacional que se gesta en el ámbito intergubernamental.
- *Control fiscal*: influencia de los representantes regionales sobre la distribución de los impuestos recabados en el ámbito nacional.
- *Reforma constitucional*: nivel de influencia de los representantes regionales que influyen en la codeterminación de los cambios constitucionales del país.

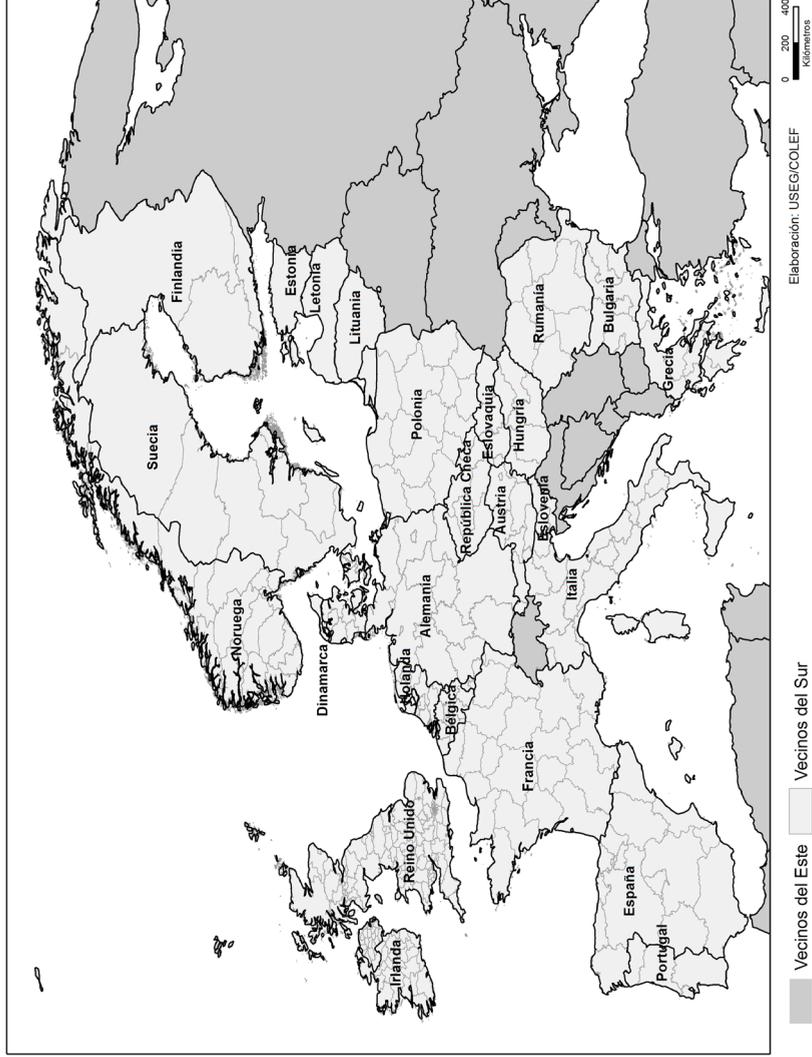
⁴ Según refieren Shakel, Hooghe y Marks (2015), para la elaboración de la figura 1 se tomaron diversas referencias: Hooghe, Marks y Schakel (2010) para los países del oeste y este de la U. E.

Lo que aquí es sustancialmente diferente es que la progresiva afirmación de las autonomías territoriales se produce tanto en el interior de los espacios delimitados por las constituciones nacionales y, al mismo tiempo, en el espacio político y jurídico del sistema de la gobernanza de la Unión, provocando un doble enredo. La particularidad europea es que, con la falta de viabilidad de un coherente proceso de construcción federal o confederal, Europa ha intentado refuncionalizar los empujes centrífugos que la atravesaban, haciendo de la red de gobernanza multinivel uno de sus pilares. En mi opinión esto fue percibido en la marcha, aceptando el reto en un intento de investir las fuerzas centrífugas de las responsabilidades de una parte siempre mayor de la gobernanza interior de la U. E. y de sus estrategias de expansión.

En falta de una acabada arquitectura democrática propia en su gobierno, la U. E. ha recurrido a la legitimidad “desde abajo” de sus diversos sujetos territoriales, municipios, regiones, *land*, etcétera, determinando un precario equilibrio entre un déficit de legitimidad representativa en su gobierno y la eficacia de las formas de gobernanza. A éstas han sido delegadas las buenas prácticas de cohesión territorial sin olvidar que, según el Tratado de Niza, por “regiones” deberían entenderse las que tuvieron legitimidad democrática; esto es, sus representantes hubieran tenido que contar con un mandato electoral o ser responsables ante una asamblea electiva (*Diario Oficial de la Comunidad Europea*, 2001). Actualmente, el Comité de las Regiones (CDR, en español, en adelante) es una asamblea consultiva creada en Maastricht, la cual empezó sus labores en 1994 y cuya colaboración con la Comisión Europea ha sido determinada por un protocolo establecido en marzo de 2012 que hace explícita referencia a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Es interesante destacar que del Comité, de entre sus 353 representantes, participan también miembros de los cinco grupos políticos europeos: Partido Popular Europeo (PPE), Conservadores y Reformistas Europeos (CRE); Partido de los Socialistas Europeos (PSE), Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (Alde) y Alianza Europea (AE). En su página institucional, el CDR aclara que 50 por ciento de los ciudadanos de la U. E. vive en localidades y territorios con representantes democráticamente elegidos, y que 70 por ciento de la actividad legislativa tiene impacto regional y local; además, afirma tajantemente que la CDR acerca la U. E. a los ciudadanos, involucrándolos en su construcción y haciendo realidad el principio de proximidad y partenariado (European Union, 2013).

y de la OCDE; Chapman *et al.* (2012) para América Latina, y Shair-Rosenfield *et al.* (2012) para el sudeste de Asia.

MAPA 4
LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: European Union (2012), elaborado por el Departamento de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

HACIA ADENTRO Y HACIA FUERA

Los procesos antes someramente resumidos, nos permiten entender cómo los procesos contemporáneos de destatualización y de regionalización han ido entrelazándose, creando un nuevo espacio, junto con otros que podríamos llamar la “U. E. de las regiones”.

En el espacio de Schengen, si bien no existen *boundary*, siguen existiendo *borders*, o sea, una aparente paradoja. Así, se habla de *cross-border co-operation* y de *cross-border regions* (CBR) para definir la nueva dimensión regional típica de la U. E. (Perkmann, 2005:2). Las llamadas eurorregiones se fundan por lo tanto en la especificidad de las llamadas fronteras internas de la U. E. y, al mismo tiempo, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, creando formas de gobernanza transfronterizas. Sus principales características residen en ser agencias públicas, las cuales se rigen por arreglos en buena parte informales, con la finalidad de enfrentar y resolver problemas prácticos. Cuentan con una presidencia y un consejo y algunos grupos de trabajo. Se trata hoy en día de casi un centenar de realidades coordinadas por diferentes Grupos Europeos de Cooperación Territorial (GECT), operativos desde 2007, con personalidad jurídica y que pueden gestionar y emplear autónomamente fondos de la U. E. (Eur-Lex, 2013). En la localidad existen alrededor de 140 de estos sujetos.

Un caso emblemático puede ser el del complejo mosaico que desdibuja las tradicionales fronteras de Francia, ofreciéndonos una inédita imagen de una “France Exagon” en proceso de mutación.

Es bien sabido que se considera como una de las mayores debilidades del proceso de construcción y del ensanchamiento de la U. E. la falta de una política exterior común. El Tratado de Lisboa no ha modificado sustancialmente el carácter intergubernamental de la llamada Política Exterior de Seguridad Común de la U. E., por lo que todas las decisiones más relevantes prevén la unanimidad de los representantes de los Estados. Sus principios se fundan nuevamente sobre la exportación en el mundo de los principios de democracia, Estado de derecho, derechos universales, etcétera. Se trata obviamente de una enunciación de principios, ya que a falta de instrumentos de intervención común, la U. E. evidencia una vez más su realidad de *soft power*, lo que deja a sus Estados miembros y a sus alianzas, y en primer lugar a la OTAN, la labor de su defensa, y a las Naciones Unidas la solución de los problemas multilaterales que afectan a la propia Unión Europea.

Dentro de estos evidentes límites, por el momento “constitucionales”, la U. E. ha desarrollado una particular estrategia de acercamiento a los países vecinos, siempre con la óptica de crear, en lo posible, un anillo exterior de amigos. La llamada Política Exterior de Vecindad (PEV) inició formalmente en 2007 y ya ha

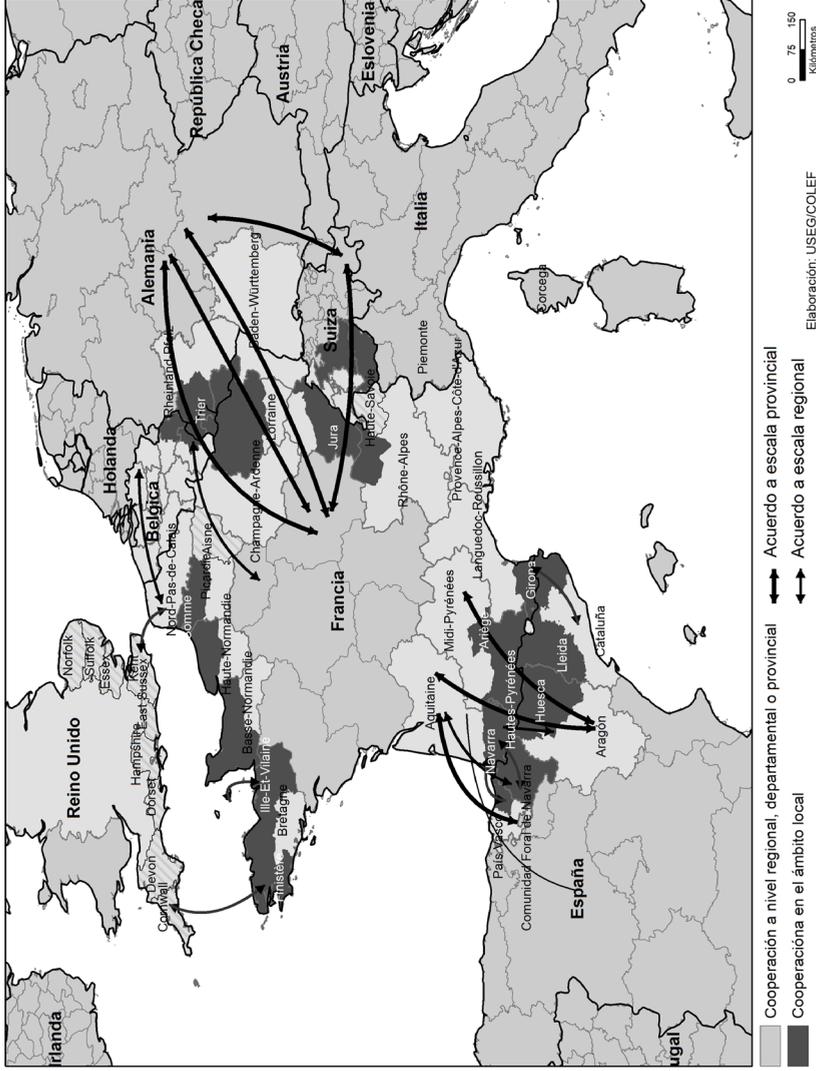
MAPA 5
FONDOS ESTRUCTURALES PARA LOS PROGRAMAS
DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA, 2007-2013



(1) Euroregión Mosa-Rin; (2) Austria-República Checa; (3) Eslovaquia-Austria (4) Alemania/Baviera-Austria; (5) España-Portugal; (6) España-Francia-Andorra; (9) Baviera-República Checa; (10) Austria-Hungría; (11) Lubuskie-Brandenburgo; (12) Polonia-Eslovaquia; (13) Sur Báltico; (16) Suecia-Noruega; (17) Sajonia-República Checa; (18) Sajonia-Polonia; (19) Mecklemburgo-Pomerania Occidental/Brandenburgo-Pomerania Occidental; (21) Rumania-Bulgaria; (23) Alemania-Países Bajos; (24) Alpenrhein-Lago de Constanza-Hochrhein; (25) República Checa-Polonia; (26) Øresund-Kattegat-Skagerrak; (28) Botnia-Atlántica; (30) República Checa-Eslovaquia; (31) Lituania-Polonia; (32) Norte; (33) Italia-Francia Marítima; (34) Italia-Francia ALCOTRA; (35) Italia-Suiza; (36) Italia-Eslovenia; (37) Italia-Malta; (38) DeuxMers; (39) Rin Superior-Rin Superior; (40) Francia (Mancha)-Inglaterra; (41) Francia-Suiza; (43) Área del Caribe; (47) Irlanda del Norte, región fronteriza-oeste de Escocia; (50) Estonia-Letonia; (51) Amazonia; (52) Italia-Austria; (53) Eslovenia-Hungría; (54) Eslovenia-Austria; (56) Dinamarca Meridional-Schleswig-KERN; (57) Fehmarnbelt región; (58) Grecia-KYTIPOΣ; (59) Grecia-Bulgaria; (60) Grecia-Italia; (62) Irlanda-Gales (63) Francia-Valonia-Flandes; (64) Gran Región; (65) Flandes-Países Bajos; (66) Báltico Central; (67) Hungría-Rumania; (68) Hungría-Eslovaquia; (70) Letonia-Lituania.

FUENTE: European Union (2012), elaborado por el Departamento de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

MAPA 6
 ACUERDOS, ESTRUCTURAS Y PROGRAMAS DE COOPERACIÓN



FUENTE: Fronterres de France (2015), mapa elaborado por el Departamento de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

cumplido su primer quinquenio en las fronteras orientales y meridionales. Esta política no implica para los países candidatos su ingreso a la Unión, como en el caso de Turquía, en cuanto define de manera pragmática lo que se entiende como fronteras externas. Por lo tanto, en la PEV colaboran actualmente Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Jordania, Siria, Israel, Autoridad Nacional Palestina, Líbano, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Moldavia, Bielorrusia y Ucrania, mientras que para la colaboración con Rusia, país confinante, se ha establecido un tratado de partenariado estratégico siempre en tensión debido a los intereses sustancialmente divergentes en asuntos estratégicos.

El European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI, desde ahora IEVA en español) es el instrumento de actuación y financiero de la PEV y su prioridad reside en promover la cooperación transfronteriza e interregional con los países miembros de la PEV. Para tal fin ha implementado la Cross Border Cooperation (CBC), que cuenta actualmente con 13 programas, nueve terrestres, uno transmarítimo y tres en cuencas marítimas, con un financiamiento propio de alrededor de un millón de euros, presupuesto que es ejercido por las regiones de la U. E. y extra-U. E. en partenariado.

Tres programas IEVA-CBC tienen particular importancia: el del Mar Báltico, el del Mar Negro y el del Mar Mediterráneo, este último, como hemos visto, sustancialmente congelado hoy en día. Todos han contado, entre 2007 y 2013 con una financiación de más de 200 millones de euros.

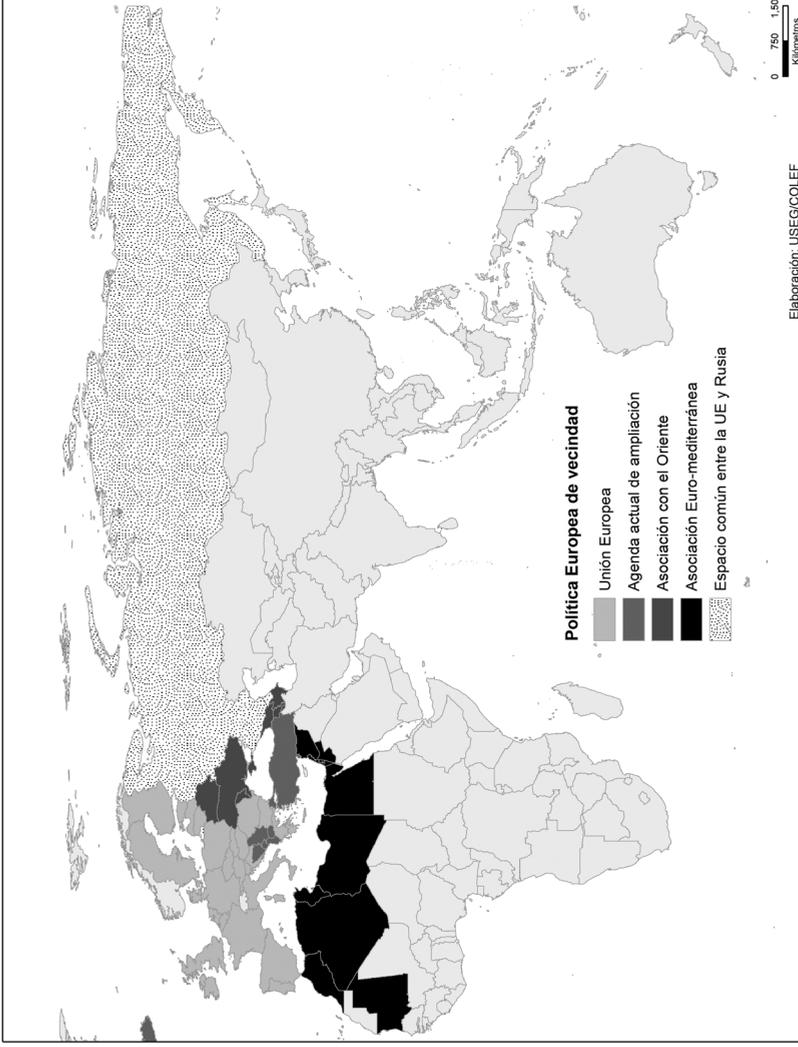
Fue exactamente por el crítico deterioro del medio ambiente del Mar Báltico que se adoptó, en 2009, una nueva estrategia para la macrorregión del Báltico. Sucesivamente, en 2011, fue creada la macrorregión del Danubio y actualmente está en construcción la macrorregión de los mares Adriático y Jónico.

En realidad, como aclaró recientemente en junio de 2013 la Comisión Europea al Comité Económico y Social, y sobre todo al ya citado Comité de las Regiones, las bases para la estrategia de las macrorregiones descansan en un sentido regional de identidad, la intención de una planeación estratégica común y en la intención de dedicar recursos. Y todo esto dentro de una red que involucre Estados miembros y otros no miembros de la misma área geográfica, a través de los principios de la gobernanza multinivel y del partenariado entre países de la U. E. y no U. E.

La pregunta que se impone es si haber reforzado las estrategias de cooperación interregionales y transnacionales con el avío, en al menos los casos del Báltico y del Danubio, de un sujeto nuevo, la macrorregión, dará lugar a una dimensión original que marque una nueva etapa de la política exterior de la U. E. y, sobre todo, si ayudará a superar sus límites actuales.

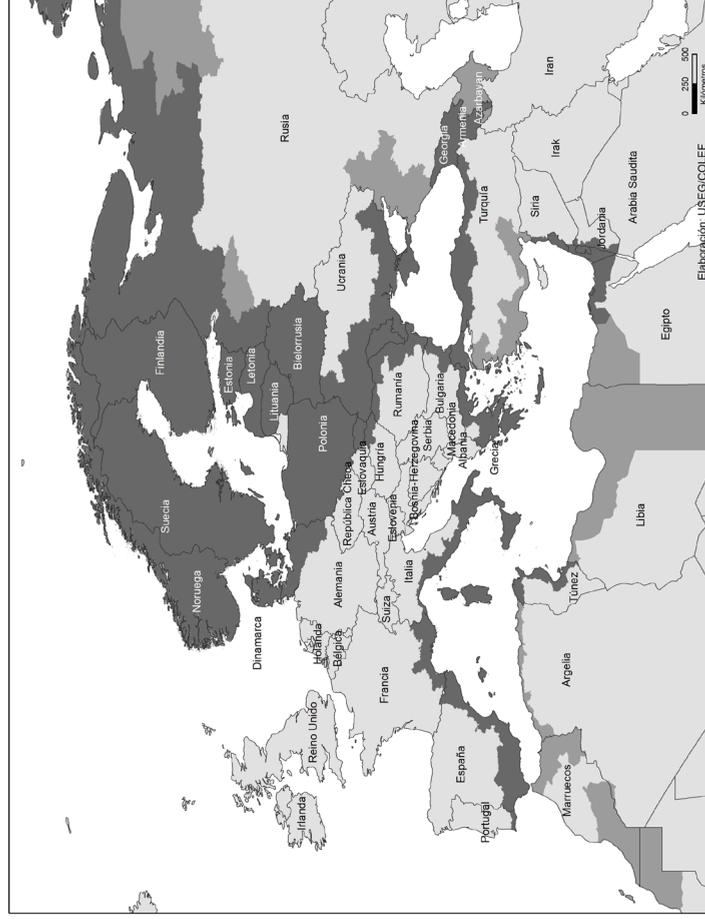
Se ha afirmado que esta nueva y más grande área multinivel transfronteriza podría representar un innovador experimento político, mismo que se ubicaría entre

MAPA 7
POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD



FUENTE: European Neighbourhood Partnership Instrument (ENPI) (2013), elaborado por el Departamento de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

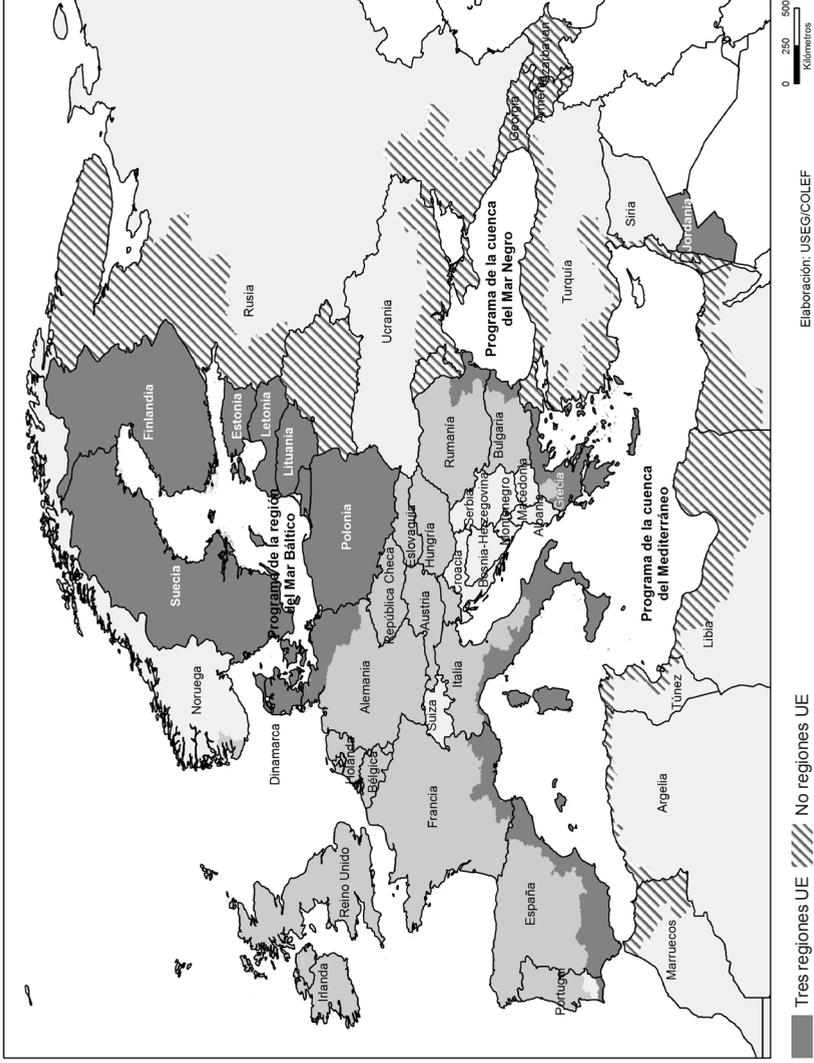
MAPA 8
 LAS ÁREAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZAS (2007-2013)



NOTA: la Política Europea de Vecindad (*European Neighbourhood Policy, ENP*) rige las relaciones de la U.E. con 16 de sus vecinos del este y del sur. Al sur: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez; al este: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. En el marco del ENP, Rusia participa en las actividades de cooperación transfronteriza, aun cuando el país no es parte de la ENP como tal.

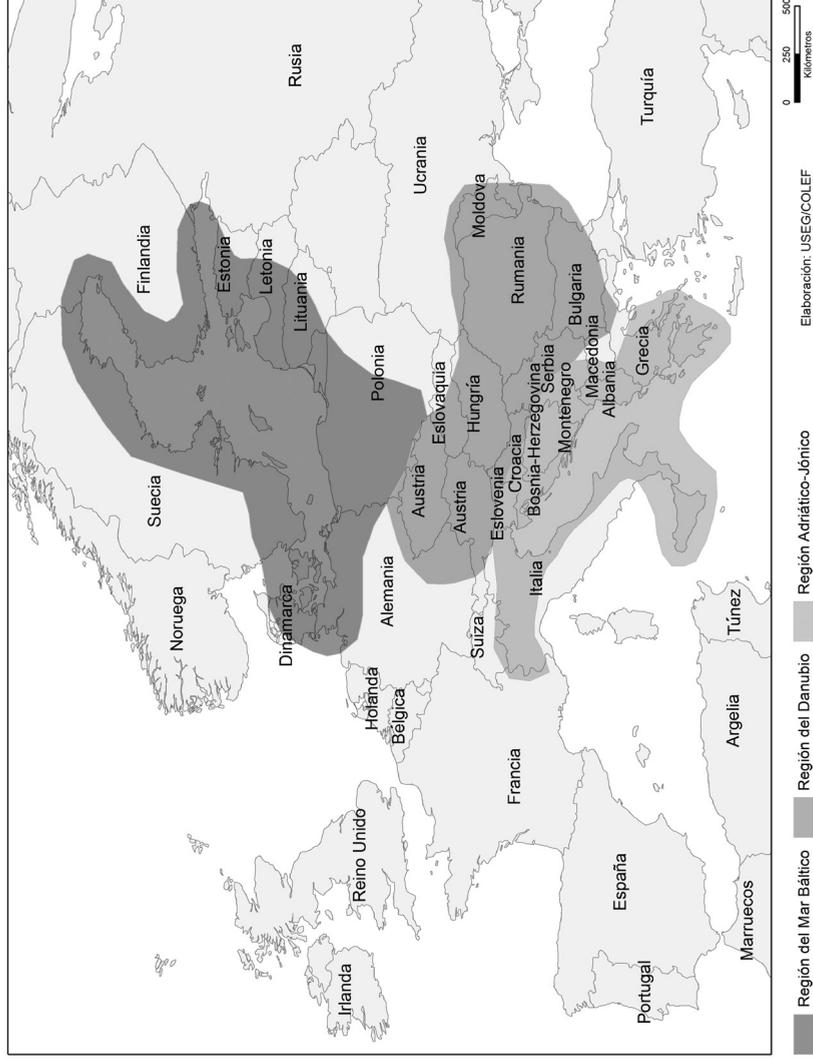
FUENTE: European Neighbourhood Partnership Instrument (ENPI) (2013), elaborado por el Departamento de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

MAPA 9
 LAS TRES CUENCAS MARÍTIMAS DE LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: European Neighbourhood Partnership Instrument (ENPI) (2013), elaborado por el Departamento de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

MAPA 10
LA ESTRATEGIA EUROPEA DE LAS MACRORREGIONES



FUENTE: European Neighbourhood Partnership Instrument (ENPI) (2013), elaborado por el Departamento de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

el Estado-nación y la comunidad supranacional (Stocchiero, 2010). Su tamaño se determinaría de manera flexible según el principio de una territorialización funcional a los problemas que se requieran enfrentar, así como a las soluciones esperadas. La novedad sería un acercamiento integral a objetivos comunes por parte de actores diversos. Por esto no se prevé ningún marco legal específico subrayando la centralidad en la construcción de la agenda y de su espacio de los procesos *bottom up*; al mismo tiempo, no se ha planeado ninguna financiación especial por parte de la Unión Europea.

CONCLUSIONES

Se puede afirmar que el proyecto europeo de macrorregiones, dos de las cuales ya son actantes, es esencialmente político. Sin modificar sustancialmente las reglas de las precedentes experiencias interregionales y transfronterizas, las pone frente a desafíos mayores y no sólo por su tamaño. El acceso a fondos existentes y no a nuevos recursos *ad hoc*, impone a los sujetos que se quieren organizar en macrorregiones una obligada competencia con otros sujetos pertenecientes también a la abigarrada arquitectura europea y ante todo con los Estados nacionales, abriendo un campo de muy probables tensiones (Stocchiero, 2010).

Al mismo tiempo, al desafiar el “Fortness Europe mantra”, especialmente agresivo por su frontera meridional, se podría favorecer, una vez que se realizaran las condiciones necesarias y que por el momento aparecen bastante lejanas, la aparición de nuevos horizontes de *policy* transnacionales y desde abajo.

Resulta imposible ignorar una sustancial continuidad con las estrategias europeas anteriores: movilizar y promover las redes de intereses locales y territoriales, especialmente en el campo económico y comercial, con el fin de obligar a las políticas de los Estados a superar sus límites históricos, hacia un posible nueva visión geopolítica de un espacio europeo en evolución (Cugusi y Stocchiero, 2010).

Una vez más, frente a procesos que los “euroescépticos” quieren derrotar y a las utópicas visones federalistas clásicas, se intenta gobernarlos, no sólo aceptando los inevitables nuevos retos que impone la destatualización de los países de la U. E., sino reforzando la ecuación entre regionalización y europeización, dentro y fuera de sus variables fronteras.

BLANCA

15. LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR (ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS): CONTEXTOS, CONDICIONAMIENTOS Y POTENCIALIDADES; PERSPECTIVAS A FUTURO*

*Enrique López Lara
José Miranda Bonilla*

INTRODUCCIÓN

Se trata en esta aportación de hacer un balance de la evolución reciente de las relaciones fronterizas entre Andalucía (región del sur de España) y las regiones del norte de Marruecos (región Tánger-Tetuán, región Taza-Alhucemas-Taounate y región oriental), es decir, de la denominada Región Transfronteriza del Estrecho de Gibraltar (RTEG). Se parte de los resultados de un estudio realizado anteriormente (López, 2008) en el que se planteaba la cooperación y el desarrollo territorial de las regiones del norte de Marruecos.

Separadas físicamente por el Estrecho de Gibraltar, entre dos mares (Mediterráneo y Océano Atlántico) y dos continentes (Europa y África), ambas regiones presentan rasgos comunes e identitarios (mediterraneidad, caracteres geoestratégicos, conformación geológica, estructuras geográficas, rasgos climáticos, principales cultivos y paisajes, viveza y crecimiento de sus urbes, relevancia de sus recursos para las actividades turísticas), a la par que diferencias (ritmos de crecimiento en distintos indicadores demográficos y económicos, desequilibradas rentas per cápita, disímiles dinámicas sectoriales), además de complementariedades coyunturales (relocalización de determinados procesos industriales, establecimiento de espacios naturales protegidos, etcétera).

La frontera del Estrecho de Gibraltar posee dos perspectivas, la natural o geográfica, que impone las condiciones naturales, y la que deriva de la evolución de su

* Este capítulo se enmarca dentro del proyecto de excelencia: “Análisis territorial y cooperación transfronteriza de la eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía: balance histórico y potencialidades para el nuevo marco europeo 2014-2020”, financiado por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía (Código P11-SEJ-7661).

imagen histórica y contemporánea. Desde la perspectiva natural, la frontera del Estrecho de Gibraltar separa, a la vez que une, dos continentes y dos mares, tratándose paralelamente de un lugar de encuentro y de separación, es decir, de interacción. Desde la perspectiva de la imagen, simboliza la zona de unión y de separación entre dos espacios según épocas y condicionamientos históricos; hoy en día es la línea que separa dos mundos con distintos niveles de desarrollo, el norte desarrollado y el sur subdesarrollado, y entre dos civilizaciones (islámica y occidental).

Las zonas fronterizas, históricamente, han sido zonas de contacto, de establecimiento de relaciones, de unión y fricción, por tanto, de intercambios de distinta naturaleza (económicos, culturales, sociales) que han generado riqueza en los diferentes planos señalados.

En la época contemporánea, con el establecimiento de límites y de controles en los intercambios comerciales, económicos, demográficos, culturales, etcétera, los espacios fronterizos tienden a tornarse en puntos de inflexión, de corte o separación, produciéndose diferencias o disimilitudes que son el caldo de cultivo propicio para la aparición y desarrollo de tensiones entre vecinos, generando fracturas más que nexos. De esto cabe deducir que las fronteras, cuando funcionan como zonas de control y de imposición de restricciones de contactos y flujos, se convierten en zonas de contradicciones.

En este sentido, tal y como señala El Houdaigui (2005), el Estrecho de Gibraltar se encuentra actualmente en una situación de encrucijada en cuanto a su evolución futura: por un lado puede conformarse como un “espacio fronterizo conflictivo”, o bien convertirse en un “espacio transnacional”, moviéndose de esta forma entre una zona de fricción y una zona integrada interdependiente y competitiva a diferentes escalas.

En el caso de las relaciones entre España y Marruecos, países que circunscribe este espacio fronterizo, se ha producido en las últimas décadas un crecimiento de los intercambios comerciales y de los flujos económicos, a la par que adquieren una nueva dimensión los desafíos relacionados con la seguridad en el Estrecho de Gibraltar: inmigración irregular, contaminación ambiental, tráfico de drogas, contrabando y blanqueo de dinero, intereses geoestratégicos e incremento del terrorismo internacional (López, 2008).

La implantación de una gestión transnacional conjunta en este espacio (la denominada RTEG) beneficia internamente —a las regiones relacionadas dando lugar a mayor cohesión territorial— y externamente —aumentando y aprovechando el valor geoestratégico del ámbito del Estrecho de Gibraltar.

Para un análisis coherente de esta dicotomía se ha secuenciado este estudio de la siguiente forma; en primer lugar, se expone un encuadre geográfico, histórico y económico de las dos regiones que componen la RTEG, el cual da paso a una

aproximación por escalas a los actores implicados y sus políticas. Se estudian posteriormente los beneficios de una cooperación descentralizada, para terminar con unas consideraciones finales.

CONDICIONES GEOGRÁFICAS, HISTÓRICAS Y ECONÓMICAS

Como se ha señalado anteriormente, España y Marruecos son vecinos geográficos muy cercanos, lo que les ha hecho compartir vicisitudes y acontecimientos históricos. Apenas 14 km de brazo marino separan, a través del Estrecho de Gibraltar, a ambos países, a la par que a dos continentes. Esta geografía resulta importante desde la perspectiva natural (límites biogeográficos, paralelismo de estructuras geológicas), que señala límites y complementariedades, de forma alterna y conjunta.

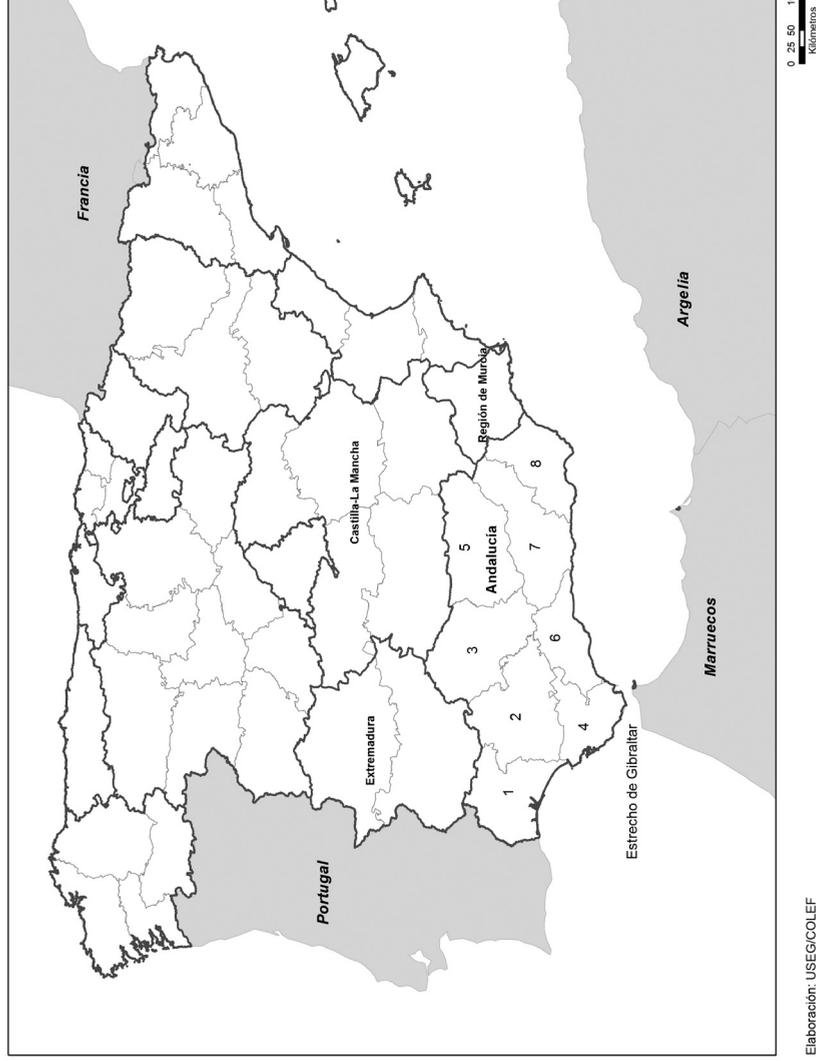
Hoy día, la situación y posición de los dos países realzan su importancia geoestratégica (López y López, 1987), al ser punto relevante de una de las “líneas fronterizas”, que dividen el mundo entre un Norte desarrollado y un Sur subdesarrollado: simplista reducción de esencias en espacios que cada vez aparecen más entrelazados y que, dentro de cada uno de ellos, pueden existir lugares emergentes y excluyentes, concentrados y descentralizados, integrados y marginados.

El sur de España (ver el mapa 1), en concreto la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuenta con 87 268 km² y algo más de ocho millones de habitantes y consta administrativamente de ocho provincias: Huelva (ver el mapa 1, con el número 1), Sevilla (número 2), Córdoba (3), Cádiz (4), Jaén (5), Málaga (6), Granada (7) y Almería (8). Se trata de una región de contrastes geográficos muy variados, la cual, en las últimas tres décadas, ha experimentado un notable desarrollo de la mano de su conformación como territorio dotado de un gobierno autonómico (1978) y de su ingreso a la Comunidad Económica Europea (1986). De tal forma, sus indicadores han experimentado una mejora en cuanto a la disponibilidad de infraestructuras y equipamientos, con las consecuentes transformaciones sociales, económicas y territoriales. Su economía es fundamentalmente agrícola; el turismo también aparece como una de las principales actividades productivas, si bien emergen actividades con mayor carga de innovación de forma puntual: energía alternativa, aeronáutica, etcétera.

La reciente institucionalización de las regiones de Marruecos supone un hito clave para el reconocimiento oficial de los territorios septentrionales, marginados por los acontecimientos históricos y la política (interior y exterior) marroquí.

No existe suficiente perspectiva temporal para valorar si el proceso de regionalización marroquí de marzo de 1997 camina hacia una desconcentración del poder

MAPA 1
MAPA ADMINISTRATIVO DE LAS REGIONES DE ESPAÑA



FUENTE: elaboración propia, reproducido por la Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática (USEG), El Colegio de la Frontera Norte (2015).

y hacia una real descentralización política y económica. La regionalización es inseparable de la participación ciudadana y de la democracia (Ojeda, 2002), por lo que el papel de la sociedad civil con sus asociaciones a escala regional y con sus demandas y reivindicaciones locales será decisivo.

Desde la perspectiva geográfica, el norte de Marruecos es un territorio bañado por el Mediterráneo y el Atlántico, con una notable correspondencia en sus límites con lo que antaño fuera la zona del Protectorado Español, derivado de la Conferencia de Algeciras (Nogué y Vilanova, 1999).

El norte de Marruecos (ver el mapa 2), al que se le dota de una Agencia para la Promoción y el Desarrollo de las Prefecturas del Norte (APDN), queda delimitado y subdividido en tres regiones, que de oeste a este son, según el Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement de l'Urbanisme et de l'Habitat (2000): región de Tánger-Tetuán (número 1 del mapa 2), región de Taza-Al Hoceima-Taounate (2) y región oriental (3).

La región de Tánger-Tetuán engloba tres provincias (Chefchaouen, Larache y Tetuán) y dos prefecturas (Tánger-Asilah y Fahs-Beni Makada). Con una población de unos dos millones de habitantes (8% de la de Marruecos), tiene una densidad de 176 h/km², lo que supone cinco veces la media del país (37 h/km²), y en ella predomina el poblamiento urbano (60%). La agricultura y la pesca (43.5%), el comercio (14.4%) y la industria y el artesanado (13.7%) son las principales actividades económicas. La tasa de crecimiento urbano es elevada (4.09% de media), destacando el crecimiento del litoral tetuaní, con los municipios de Martil (8.01%) y de M'diq (12.98 por ciento).

La región Taza-Al Hoceima-Taounate engloba las tres provincias con idéntica denominación, donde vive 6.6 por ciento de la población marroquí, presentando un marcado carácter rural, con 78.4 por ciento de población rural y una economía apoyada fundamentalmente en la producción agrícola; destaca también por sus potencialidades de cara al desarrollo de actividades ecoturísticas.

La región Oriental aglutina las cinco provincias más al noreste (Jerada, Berkane, Taourirt, Figuig y Nador), junto con la prefectura de Oujda-Angad, englobando 6.7 por ciento de la población de Marruecos. El sector terciario ocupa 42 por ciento de la población activa, por encima del sector primario (34%) y del secundario (21.4 por ciento).

Estas regiones representan siete por ciento del territorio marroquí y acogen a más de 21 por ciento de la población, es decir, a cerca de seis millones de personas (Alaoui, 2000; Reino de Marruecos, 2006).

Los principales procesos territoriales que actualmente concurren en las regiones septentrionales de Marruecos son: *a*) una intensa, constante y creciente urbanización, en especial en el litoral, poco y mal planificada; *b*) una agricultura

en alza, en especial en el litoral, en constante conflicto con los usos residenciales y turísticos, y c) un transpaís, el Rif, montañoso y rural, inmerso en una profunda crisis, con multitud de asentamientos rurales en suelos pobres, vulnerables a la erosión, degradados por la presión demográfica (López, 2001).

Asimismo las infraestructuras en general y las de transporte, en particular, son deficientes, enclavando la región en el contexto internacional y nacional marroquí, a la par que aislando a numerosos centros rurales y de montaña. A pesar de los abundantes recursos hídricos, las infraestructuras, pobres y deficitarias, no permiten un uso racional del agua.

El norte posee recursos naturales y potencialidades económicas aún por explotar de forma conveniente (Groupe de Recherches Géographiques sur le Rif, 1994). Su economía depende del aprovechamiento agrícola, con los prejuicios del dominio de zonas de montaña y con las potencialidades de los recursos hídricos, en especial en los entornos de Taza (al este) y Larache (al oeste), con suelos y clima más favorables. Los recursos pesqueros se encuentran, de la misma forma, insuficientemente explotados y gestionados. La industria está escasamente desarrollada, si bien en la región Tánger-Tetuán ha crecido en la última década de la mano de la localización de industrias, en especial textiles, procedentes de países europeos. Otra de las potencialidades económicas de la región se centra en el turismo (López, 2005), a la alza, sobre todo en torno al litoral mediterráneo tetuaní (Cabo Negro) de Al Hoceima y el litoral atlántico (Asilah).

Las regiones septentrionales marroquíes —analizados los niveles de renta y los indicadores sociales— se encuentran inmersas en una profunda crisis; necesitan acciones y soluciones de diverso corte, ya que su crisis se proyecta sobre el marco regional, fronterizo e internacional, esto es, sus efectos traspasan sus propias fronteras.

Las vicisitudes históricas, la proximidad y vecindad con España y Europa, su papel actual dentro del mundo árabe, la situación geoestratégica y las condiciones geopolíticas, entre otros motivos, convierten a Marruecos en un país árabe de notable interés en los contextos internacional, euromediterráneo y magrebí.

El norte de Marruecos, espacio fronterizo con España y la Unión Europea, está adquiriendo en los últimos años una renovada dimensión socioeconómica, geoestratégica y territorial a diferentes niveles, en función de múltiples razones, entre las que cabe destacar:

1. Los efectos del proceso de globalización, en especial en su dimensión económica, que refuerzan su carácter de encrucijada de caminos (cercanía geográfica con Europa y paso estratégico), a la vez que su papel de espacio excluido (López, 2001).

2. Las variantes geopolíticas y geoeconómicas (derivadas de su posición estratégica en el Estrecho de Gibraltar) hacen que confluyan intereses a distintas escalas: internacional (Unión Europea), mediterránea (España y Francia, en especial) y regional (Andalucía, Canarias, por ejemplo).
3. La apertura de una brecha entre ambos lados del Estrecho en los planos económico y social, junto con el fenómeno de la emigración. El escalón económico entre países vecinos es de los más acusados y crecientes del mundo (Moré, 2003), agravado si se compara con las regiones del Norte, por debajo de la media del propio desarrollo humano del país.
4. La nueva situación política marroquí, con la potenciación institucional de los territorios septentrionales: proceso de regionalización y creación de una Agencia para la Promoción y el Desarrollo de las Prefecturas del Norte (APDN, 2005), construcción del Puerto TangerMed y aplicación de medidas de diversa índole (Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano, promoción turística, creación de zonas francas, facilidades para la instalación de industrias foráneas, etcétera).
5. El proceso llamado “Primavera árabe” y el auge del fundamentalismo en los países islámicos, de entre los que Marruecos y su parte norte no están exentos, aunque derive en matices y situaciones diferenciadas.
6. La importancia que el turismo en sus diversas modalidades y el patrimonio (natural, arqueológico, etnográfico, histórico-artístico) poseen en la región, de cara a su desarrollo e imagen (Tribak *et al.*, 2011; Miranda, López, Posada, Tribak y Laouane, 2007).
7. Su especial relevancia dentro del Proceso Euromediterráneo iniciado en Barcelona (1995), integrado en la Política Europea de Vecindad (PEV).
8. El Estrecho de Gibraltar, en la actualidad y analizados los aspectos anteriores, sitúa a la región y su futuro inmediato en una dicotomía, como anteriormente se aludió: entre la formación de un espacio fronterizo conflictivo o de un espacio transnacional (El Houdaigui, 2005).

Los efectos negativos que se derivan de su actual papel como espacio de exclusión o marginal (a escala internacional, euromediterránea y marroquí), el incremento de las diferencias económicas entre vecinos, las posibles convulsiones por desigualdades y carencias básicas, el fenómeno creciente de la emigración, los intereses económicos contrapuestos (con las derivaciones del esquema “contrabando, droga, emigración”), a la par que las preocupaciones ante el empuje del fundamentalismo islámico son causas, entre otras, de la creciente preocupación por la seguridad y estabilidad de la región y de la generación de una ola de cooperación (a diferentes niveles y con variado signo institucional) que fija sus objetivos

en el norte de Marruecos. Además, la región septentrional es objeto de especial predicamento de la renovada política de fomento del gobierno marroquí.

Analizadas ambas regiones, llamadas a conformar la RTEG, las características que otorgan singularidad al espacio fronterizo del Estrecho son:

1. Andalucía y el norte de Marruecos se ubican en una zona de elevada relevancia geoestratégica. En las puertas del Estrecho de Gibraltar, y tan sólo a 14 km de distancia, comparten a la vez la condición de territorios fronterizos y periféricos, en relación con los centros de poder político y económico de sus respectivos países y también europeos.
2. Son además territorios inmersos en dos contextos simultáneos: por un lado, poseen un menor nivel de desarrollo relativo en comparación con el resto de regiones de sus respectivos países y, por otro, se ubican en una frontera con una gran disparidad en términos económicos y de desarrollo.
3. Mayores tasas de natalidad y una importancia relativa superior de la población joven.
4. Importantes desequilibrios territoriales entre las zonas del interior y las zonas costeras, las más densamente pobladas y dinámicas económicamente (Miranda, Jordá Borrell y Moreno, 1999).
5. Una baja tasa de actividad y una menor participación femenina en el mercado de trabajo, y una mayor incidencia del desempleo, especialmente entre jóvenes y mujeres.
6. Un predominio de las Pymes en el tejido empresarial, no siendo habituales las iniciativas empresariales mixtas, pero con un gran potencial para la cooperación.
7. Una reducida actividad en I+D.
8. Una gran diversidad ambiental con numerosos espacios naturales que otorgan un enorme potencial turístico y de desarrollo de energías renovables pero que a su vez se ven sometidos a riesgos de contaminación, erosión e incendios forestales y presiones del sector inmobiliario y turístico.
9. Una elevada interdependencia de ambas economías con potencial de complementariedad en sectores como el agroalimentario y el pesquero, el portuario, el turístico, etcétera.
10. Carencias en la dotación y presencia de infraestructuras de conectividad entre las zonas fronterizas.

Mientras que, por otro lado, se diferencian en los siguientes aspectos:

- a) Un marcado desnivel en términos de desarrollo humano.

- b) Un fuerte desequilibrio de renta, que explica en parte los flujos migratorios desde Marruecos hacia las regiones fronterizas europeas, si bien éstos han beneficiado a ambas economías.
- c) Una estructura productiva en Marruecos caracterizada por una agricultura con explotaciones poco competitivas, una industria escasa concentrada en el sector agroalimentario y en el textil, fruto de la localización de empresas europeas, y un sector terciario en alza, especializado en actividades turísticas y comerciales; para el caso de Andalucía, en la estructura productiva predomina el sector servicios y el de la construcción, decreciente desde el inicio de la crisis del año 2008.
- d) Predominio de personas ocupadas en el sector agrícola en las regiones marroquíes, en contraste con un mayor peso en el sector servicios en Andalucía, seguido del sector de la construcción (hasta 2008), y en menor medida el sector industrial y agrario respecto del turismo, que tiene una notable presencia y es un gran potencial de desarrollo en ambas regiones.

Dentro de las características comunes generales que hay que potenciar cabe destacar dos: por un lado, tanto Andalucía como el norte de Marruecos tienen una gran diversidad ambiental, lo que les da un enorme potencial turístico y de desarrollo de las energías renovables y, por otra, ambas regiones tienen una interdependencia económica con un sólido potencial complementario en algunos sectores económicos (agroalimentario, pesquero, turístico, portuarios, etcétera), que con total seguridad solventará algunos aspectos que pueden entenderse como débiles, tales como las deficiencias en la accesibilidad en las zonas fronterizas y la escasa fluidez en el tránsito fronterizo de personas y bienes, teniendo en cuenta los objetivos y temáticas prioritarias establecidos en los diferentes programas y proyectos de cooperación actualmente en marcha en los foros de concertación euromediterráneos. Entre los diversos temas y sectores que son de interés común para Andalucía y el norte de Marruecos, foco de potencialidades y perspectivas de colaboración bilateral y multilateral, destacan:

- Cooperación cultural
- Inmigración
- Pesca, agricultura y desarrollo rural
- Cooperación empresarial e innovación
- Turismo
- Cooperación sanitaria
- Medio ambiente
- Transportes, obras públicas e infraestructuras.

APROXIMACIÓN A LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS

Visión general

Es necesario incidir en el juego de intereses y en los desafíos que el espacio transfronterizo en consideración tienen desde una perspectiva analítica separada por escalas. Hay diferencias tanto de cantidad (países e interés) como en la calidad (objetivos y actuaciones) de los intereses entrelazados, ya que cada escala requiere de instrumentos y acciones de actuación separadas, aunque se deban mostrar interlineados y entrelazados.

El Mediterráneo, en el nivel transnacional, se configura como espacio de cooperación complejo, con actores de diversa tipología y con iniciativas que lo convierten en protagonista de acciones multisectoriales y plurinacionales que abarcan diversos planos. Llevar a cabo iniciativas de cooperación en el espacio euromediterráneo no es tarea fácil, entre otras razones, y sin ánimo de ser exhaustivos, porque existen profundas diferencias en todos los niveles entre el norte y el sur del Mediterráneo. Mientras que en el norte existen iniciativas de integración política, social y económica, en el sur se conforma un escenario heterogéneo, aunque con análogos caracteres culturales y, en determinados casos, realidades sociopolíticas comunes.

Desde la acción de la Unión Europea

Con respecto a la política y visión de la Unión Europea (U. E.) cabe decir que en el próximo periodo de programación financiera 2014-2020, los objetivos de la Política Regional serán dos: “Inversión y crecimiento” y “Cooperación”. La Cooperación Territorial Europea crece en importancia, al verse consagrada como uno de los dos únicos objetivos del próximo periodo de programación. En lo que respecta a una posible Estrategia del Mediterráneo, al día de hoy no existe un acuerdo político que permita la puesta en marcha de un ejercicio de integración territorial que abarque el conjunto del área mediterránea. A tal falta de acuerdo, se añaden los debates sobre su delimitación, ya que según el criterio que se adopte (cultural, geopolítico o funcional) el ámbito afectado puede variar. Ante esta situación, una de las opciones que se ha considerado en alguna ocasión es la de desarrollar tres iniciativas o estrategias: Mediterráneo Occidental, Central y Oriental, cuya coordinación pudiera permitir avanzar en una mayor integración territorial en esta área.

En el sur de Europa, el Mediterráneo tiene proporcionalmente desafíos más intensos en los planos demográfico, de apertura de los mercados y de cambio climático, en relación con el resto de Europa, lo que no puede verse como un problema sólo del Mediterráneo, de cada uno o del conjunto de los países que están en la cuenca mediterránea, sino de la Unión Europea, la cual adopta diferentes medidas, una de ellas de singular importancia: el presupuesto.

La situación es menos favorable que hace algunos años. Un programa de cooperación transnacional con el doble de fondos no resulta suficiente para desarrollar una verdadera cooperación macrorregional si no hay una compenetración real entre los diferentes mecanismos nacionales y regionales de políticas de desarrollo territoriales y sectoriales. De otro lado, es evidente que el lanzamiento y el acompañamiento de una estrategia macrorregional podrían beneficiarse mucho de un programa reforzado de Cooperación Territorial Europea, como podría ser el caso del Interreg Med, junto con el Programa IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación) de cooperación transfronteriza “Cuenca Marítima del Mediterráneo”. Sobre la cooperación macrorregional se deben considerar las vías institucionales y sus iniciativas, que pueden explicarse desde dos puntos de vista.

Desde el punto de vista de los procedimientos, la iniciativa es de los Estados miembros que, mediante las conclusiones del Consejo Europeo, confían el mandato a la Comisión Europea de elaborar una hoja de ruta estratégica junto con un plan de acción.

Desde el punto de vista práctico, las experiencias recientes señalan que las autoridades regionales cumplen un papel fundamental en los trabajos preparatorios, sobre todo facilitando la conexión entre los diferentes niveles de gobierno, y también con los actores económicos y de la sociedad civil.

Desde el Mediterráneo y las estrategias europeas macrorregionales

El papel de las regiones y las autoridades locales es relevante ya que consiste, fundamentalmente, en conectar las estrategias con los planes de desarrollo locales y regionales, compartiendo las buenas prácticas.

La cuestión se basa en impedir la creación de tantas Europas separadas como procedan, lo que requiere mecanismos o puentes de conexión, por ejemplo, entre el Mediterráneo y el Báltico, o entre el Mediterráneo y el Atlántico. Muchas particularidades existen en regiones determinadas por una cuestión geográfica o geopolítica, como en el caso de Andalucía, por su situación geográfica.

Pero debe prevalecer una visión funcional, la que supone el valor añadido de relacionar las experiencias. La programación 2014-2020 y las propuestas de reglamentos sobre los fondos estructurales tienen puntos fundamentales de apoyo

a las estrategias macrorregionales, por su involucramiento en los contratos de colaboración, en los programas operativos y en el relevante papel de los programas transnacionales.

Se ha de destacar como elemento base un compromiso político fuerte y puntual, donde los actores de las macrorregiones sean capaces de clarificar cuáles son los retos de la macrorregión específica, cuestiones tan importantes como determinar cuál es el valor, cuáles son las ventajas y los retos de la Unión Europea en su conjunto, no sólo de su parte mediterránea. Por otro lado, ha de valorarse la gestión del conocimiento. Se deben relacionar los diferentes actos políticos, jurídicos y financieros que llegan a Bruselas o Estrasburgo desde los diferentes territorios.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA Y EL NORTE DE MARRUECOS EN EL MARCO DE LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS

Se presentan brevemente los programas que se desarrollan en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) y los grupos de trabajo y proyectos que han comenzado a diseñarse en el seno de la Unión por el Mediterráneo (UMP), y de la recientemente aprobada Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM), como continuación del análisis previo (López, 2008).

El Programa de Cooperación Transfronteriza de la PEV

A partir de la entrada en vigor de la política de cohesión de la Unión Europea 2007- 2013, la cooperación transfronteriza con países extracomunitarios dejó de estar encuadrada en el objetivo de cooperación territorial europea, pasando a formar parte de la PEV a través del Programa de Cooperación Transfronteriza, a la que se asignó una partida presupuestaria de 1 181 millones de euros en el periodo señalado. Este programa tiene la función base de reforzar la cooperación entre los territorios situados en las fronteras exteriores de la U. E.; es decir, entre Estados miembros y países socios que comparten fronteras marítimas o terrestres comunes, financiando proyectos de cooperación gestionados por las autoridades locales y regionales, así como por otros actores locales e interlocutores sociales, como universidades, sindicatos, organizaciones empresariales, ONG y cámaras de comercio.

Para ello instrumenta una metodología propia de la política regional, aunque ligeramente simplificada. De esta manera y por vez primera, se sitúa a las

autoridades locales y regionales en el centro de la cooperación euromediterránea, y se extiende la metodología de la política regional a acciones de cooperación exterior de la Unión Europea.

Para el espacio mediterráneo, la PEV dispuso de dos programas de cooperación transfronteriza (Iglesias *et al.*, 2011).

*El Programa Bilateral España-Marruecos,
con una asignación de 156 millones de euros*

Programa bilateral que no ha podido ser desarrollado por falta de acuerdo político entre los gobiernos para diseñar un programa de actuación conjunto. En virtud de ello, parte de la asignación financiera del FEDER se redirigió hacia el Programa Operativo España-Fronteras Exteriores 2008-2013 (Poctefex), con el objetivo de asegurar la continuidad de los vínculos de cooperación entre los agentes de las áreas fronterizas elegibles de Andalucía, Ceuta, Melilla y el Norte de Marruecos durante el periodo de cooperación Interreg. En la primera convocatoria fueron seleccionados 30 proyectos en el área del Estrecho y todos ellos procuran contribuir a la consecución de los distintos objetivos operativos del Programa, que coinciden con los sectores prioritarios de actuación de las dos regiones situadas a ambos lados del Estrecho: fomento del desarrollo socioeconómico y la mejora de la conectividad territorial; la promoción de la sostenibilidad medioambiental y la prevención de riesgos; la puesta en valor del patrimonio y promoción del diálogo cultural y la cooperación en la educación de jóvenes y la integración de inmigrantes, así como la promoción de mejores condiciones para garantizar la movilidad de personas, bienes y capitales en el territorio transfronterizo.

*El Programa Operativo
Cuenca Mediterránea (POCM)*

Su finalidad es fomentar la cooperación transfronteriza entre los países de ambas riberas del Mediterráneo, con el objeto de abordar desafíos comunes y valorizar sus potencialidades endógenas. El Programa se dotó de un presupuesto global para el periodo 2007-2013 de 189 231 983 euros, sufragados en 90 por ciento por la U. E., mientras que los países miembros cofinancian 10 por ciento en su ámbito de aplicación, que queda conformado en la U. E. por: Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, España y Reino Unido, junto con los Países del Sur del Mediterráneo (PSM): Argelia, Autoridad Palestina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía. Las prioridades temáticas del Programa Operativo Cuenca Mediterránea son:

- a) La promoción del desarrollo socioeconómico y mejora de los territorios.
- b) La promoción de la sostenibilidad medioambiental de la cuenca marítima.
- c) La promoción de la eficacia operativa de las fronteras para asegurar mejores condiciones y modalidades en la movilidad de personas, bienes y capitales.
- d) La promoción del diálogo cultural y la gobernanza local.

Aunque con retraso a causa de la demora en la firma de los acuerdos financieros requeridos a los Países del Sur del Mediterráneo (PSM) por parte de la Comisión Europea, el Programa Operativo Cuenca Mediterránea lanzó su primera convocatoria de proyectos estándar a mediados de 2009; se aprobaron 30 proyectos por un total de 42.5 millones de euros, de las casi 600 propuestas recibidas. En mayo de 2011 se lanzó la convocatoria para proyectos estratégicos, con un presupuesto total de 62.4 millones de euros para los países antes mencionados. La convocatoria se centra en las prioridades 1 y 2, más específicamente en los siguientes temas:

Prioridad 1. Promoción del desarrollo socioeconómico y mejora de los territorios:

- Definición de políticas y promoción de iniciativas piloto que apoyen la I+D, la innovación y la transferencia tecnológica, con especial atención a las Pymes; y el fomento de grupos de Pymes innovadores en los sectores de la industria agroalimentaria y del turismo sostenible basado en la preservación y puesta en valor del patrimonio cultural y natural.
- Promoción de metodologías de planificación conjunta, en especial en lo que se refiere a la gestión costera integrada, incluyendo la seguridad marítima.

Prioridad 2. Promoción de la sostenibilidad medioambiental de la cuenca marítima:

- Fomento de la I+D, innovación y transferencia tecnológica, con atención especial a las Pymes en lo que se refiere al tratamiento de residuos y al reciclaje.
- Gestión del agua, con atención a la cantidad y calidad del suministro, en lo que se refiere a suministros alternativos de agua y reutilización de aguas residuales y/o uso eficiente de recursos hídricos, especialmente en el ámbito agrícola.
- Definición de políticas y promoción de iniciativas piloto que apoyen la I+D, la innovación y la transferencia tecnológica, con especial atención a las Pymes en el campo de la energía solar.

Lo interesante y novedoso es que un mínimo de 50 por ciento del costo presupuestario total elegible de los proyectos deberá dedicarse a actividades a realizar en los PSM, ya sea alojando como mínimo 50 por ciento de los costos a los socios de los PSM, o bien justificando la diferencia hasta 50 por ciento con actividades implementadas por un solicitante o socios y/u organizaciones internacionales de la

U. E. en los PSM. Los proyectos deben tener un presupuesto de entre dos y cinco millones de euros, con una duración de entre 24 y 36 meses, y sus actividades deben finalizar como máximo antes del 31 de diciembre de 2015. Cada partenariado deberá constar como mínimo de cuatro socios de cuatro Estados diferentes, integrando al menos un socio de la U. E. y un socio de un PSM.

Este programa se encuadra en las acciones el proyecto Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA), cofinanciado por fondos FEDER (Iglesias *et al.*, 2011). Con un horizonte temporal de cinco años, el OCTA constituye una iniciativa que tiende a la coordinación, difusión y evaluación de las actuaciones y proyectos financiados por los fondos FEDER e implementados en Andalucía en materia de cooperación territorial europea y de vecindad. Trata de reforzar la capacidad de la administración andaluza en la gestión de proyectos desde un enfoque asentado en los principios de coordinación, complementariedad, conocimiento y buena gobernanza. Así, el proyecto forma parte de una estrategia clave para capitalizar la cooperación descentralizada iniciada desde los años noventa del siglo pasado (López, 2008) y continuar potenciando sus impactos en el desarrollo de Andalucía.

LOS PROYECTOS DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO Y DE LA ASAMBLEA REGIONAL Y LOCAL EUROMEDITERRÁNEA

La Unión por el Mediterráneo (UPM) inició oficialmente su andadura en la cumbre celebrada en París en 2008, integrando a 43 países del norte y del sur del Mediterráneo. Este foro de concertación regional retoma la experiencia del Proceso de Barcelona, constituido en 1995, y tiene por objetivos principales: reforzar las relaciones multilaterales, incrementar la coapropiación del proceso, establecer su gobierno en términos de igualdad y traducir los objetivos del Proceso de Barcelona en proyectos concretos y más visibles para los ciudadanos.

Los primeros seis grandes proyectos seleccionados han sido:

- Descontaminación del Mediterráneo: trabajar en zonas costeras y zonas marinas protegidas, tratamiento de agua y de residuos.
- Creación de autopistas marítimas y terrestres: iniciativa para crear líneas marítimas regulares para el transporte de mercancías entre los principales puertos y autopistas terrestres en la línea costera de la ribera sur del Mediterráneo, junto con la modernización del enlace ferroviario que atraviesa el Magreb.

- Desarrollo de un plan solar mediterráneo para responder a una creciente demanda energética en los países de la orilla sur, bajo criterios de desarrollo sostenible.
- Puesta en marcha de un programa común de protección civil para la prevención de catástrofes.
- Creación de una Universidad Euromediterránea: iniciativa para fomentar la cooperación en la enseñanza superior y en la investigación, acompañada de un dispositivo de intercambio de estudiantes del tipo Erasmus Euromediterráneo. En este sentido, el Parlamento Europeo ha hecho un llamamiento a la Comisión para que se proponga el establecimiento de un Programa Euro-mediterráneo Erasmus, con el propósito de facilitar la movilidad transnacional de los estudiantes universitarios de ambas orillas del Mediterráneo, así como para el establecimiento de una Zona Euromediterránea de Leonardo da Vinci, con el fin de facilitar la movilidad de los jóvenes que deseen participar en programas de formación profesional en el extranjero.
- Creación de una agencia de apoyo a las Pymes: iniciativa para financiar los proyectos. La Comisión Europea ha propuesto recabar apoyo del sector privado, así como otros activos a través de la cooperación bilateral de los 27 comunitarios y de los socios de la iniciativa, al igual que fondos de instituciones financieras internacionales, incluidos los bancos regionales. Asimismo, los proyectos podrían contar con alguna financiación comunitaria adicional a través del Instrumento Euromediterráneo de Inversión y Cooperación (FEMIP) y del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). No obstante, se podrá disponer sólo de 10 por ciento de la PEV, debido a problemas de índole político relacionados con el conflicto árabe-israelí y a la falta de compromisos financieros concretos. No todos los proyectos han comenzado la fase operativa, aunque sí han tenido lugar las reuniones preparatorias y se están llevando a cabo los estudios de viabilidad de los mismos. Otra actividad de interés es la Iniciativa de Desarrollo Empresarial Mediterránea, que tiene como objetivo ayudar a las entidades existentes en los países socios que operan, en apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante la evaluación de las necesidades de estas empresas, la definición de soluciones políticas y la prestación de asistencia técnica e instrumentos financieros.

Por otra parte, la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM), creada en 2010 con el fin de institucionalizar el papel de los entes locales y regionales en el seno de la UPM y acercarlos a los proyectos concretos en marcha, ya recoge sus frutos como instancia para el establecimiento de contactos, el intercambio de

buenas prácticas y el fomento de la cooperación intermunicipal e interregional entre sus 84 miembros procedentes de la U. E. y de los 16 Países del Sur del Mediterráneo.

Por el momento, la ARLEM tiene dos comisiones cuya tarea es generar propuestas que luego son presentadas para su aprobación en las sesiones plenarios anuales: la Comisión de Asuntos Económicos, Sociales y Territoriales (Ecoter) y la Comisión de Desarrollo Sostenible (Sudecv). La primera está centrada en temas como la descentralización, el desarrollo territorial y urbano, la cooperación cultural, la sociedad de la información, inmigración e integración, Pymes y comercio, entre otros. La segunda se dedica a temas como el desarrollo sostenible, la gestión del agua, la gestión de residuos, energía, energía solar, transporte, agricultura y turismo. El programa de trabajo definido en 2011 plantea cuatro temas prioritarios: el papel de las Pymes en el Mediterráneo; el patrimonio cultural, en especial la perspectiva de los jóvenes en la conservación y valorización del patrimonio cultural local; el cambio climático, con un énfasis particular en el problema de la desertificación, y las energías renovables.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COOPERACIÓN Y LA UNIFICACIÓN DE INTERESES: UNA ESTRATEGIA A SEGUIR

La cooperación descentralizada ha permitido que agentes locales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales de ambas regiones fronterizas, participen en numerosos proyectos conjuntos de desarrollo, cofinanciados por distintas instituciones y organismos, en especial la Unión Europea (López, 2008).

Esta cooperación descentralizada forma parte de la estrategia para fomentar el desarrollo regional y territorial de los países vecinos, con la finalidad de evitar la conformación de líneas de fractura en las fronteras europeas.

De esta forma se ha procurado la continuidad de programas operativos dirigidos hacia este espacio transfronterizo, con un notable número de proyectos aprobados desde 1994, con la iniciativa comunitaria Interreg II España-Marruecos, hasta el actual Programa Operativo España-Fronteras Exteriores (Poctefex), objetivo de cooperación territorial de la U. E. Todo ello redundará en la persistencia de necesidades de desarrollo territorial, a la par que el reconocimiento a la buena gestión y ejecución de los mismos, que facilita la capitalización de resultados y la consolidación de los partenariados hispanomarroquíes.

La cooperación de los últimos decenios entre Andalucía y el norte de Marruecos representa una buena práctica y un ejemplo de cómo las fronteras desempeñan

un papel clave en los procesos de relación entre los países que se encuentran a cada lado de la frontera. Agentes locales y regionales de ambas orillas del Estrecho han aprovechado la oportunidad que se les presentaba desde mediados de los años noventa para, de forma activa y dinámica, tejer una red de sociabilidad entre los responsables políticos y los técnicos de las administraciones públicas, asociaciones y ONG, universidades, organizaciones sindicales y empresariales, entre otros agentes de la sociedad civil.

Esta colaboración ha conseguido beneficios vinculados con el desarrollo socio-económico y sostenible de ambas regiones en los diferentes sectores de actuación preferente, como son el medio ambiente, transportes y obras públicas, cultura y patrimonio, turismo, empleo, formación y salud. También ha generado un mayor vínculo profesional y personal entre los españoles y los marroquíes. Asimismo, el intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas, junto al trabajo cotidiano, conjunto y continuado, ha repercutido en un mayor conocimiento mutuo.

Cabe advertir que las deficiencias en la accesibilidad y conectividad de las zonas fronterizas y la escasa fluidez en el tránsito fronterizo de personas y bienes son factores que limitan algunas posibilidades de desarrollo conjunto —por ejemplo, una mayor cooperación entre empresas de ambos países que se concretara en un mayor número de iniciativas mixtas hispanomarroquíes— y que refuerzan la tendencia de este espacio fronterizo a permanecer como zona de paso, sin una suficiente vertebración social, económica y cultural, pese a los innumerables puntos de contacto y de intercambio existentes, si se considera que:

- a) Las potencialidades de desarrollo conjunto de la región transfronteriza del Estrecho son especialmente elevadas (López, 2005).
- b) Los gobiernos centrales y regionales español y marroquí están apostando fuertemente por el desarrollo de sus regiones sur y norte, respectivamente (López, 2008).
- c) La cooperación transfronteriza como instrumento de desarrollo constituye una oportunidad que debe aprovecharse al máximo, con el fin de contribuir a que la zona transfronteriza se vuelva cada día menos una zona de paso y más una zona interdependiente.

Tras la primera experiencia con el Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos (2003-2006) (PDTAM, 2003), la Secretaría General de Acción Exterior (Sgaex) de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía (Iglesias *et al.*, 2011) desarrolla el proyecto Plataforma de Cooperación Andalucía-Norte de Marruecos (Plactam), cofinanciado por el Programa Operativo

Poctefex, cuyo objetivo principal es el acercamiento institucional y socioeconómico de Andalucía y el norte de Marruecos, creando un espacio de cooperación e interlocución permanente entre las regiones de ambas orillas del Estrecho.

El nivel de interdependencia ha ido en aumento, especialmente desde la década de 1990. A este respecto, la cooperación descentralizada ha permitido que agentes locales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales de ambos países, hayan participado en numerosos proyectos conjuntos de desarrollo cofinanciados por la Unión Europea, con el fin de evitar nuevas líneas divisorias en sus fronteras exteriores. El incremento en el número de proyectos aprobados da cuenta de la persistencia de necesidades de desarrollo territorial, así como del reconocimiento a la buena gestión y ejecución de los mismos, lo cual ha coadyuvado a la capitalización de los resultados.

Por otra parte, España y Marruecos finalmente han decidido apostar por Andalucía y el norte de Marruecos, regiones fronterizas que presentan un menor nivel de desarrollo territorial relativo en sus respectivos países. Y ello puede explicarse tanto en clave interna —mayor cohesión territorial— como en clave externa —mejora de la posición geoestratégica en el Estrecho de Gibraltar.

Como ya se ha señalado, la colaboración entre España y Marruecos ha derivado en un mayor conocimiento a nivel humano y profesional, del ser y del hacer, que incluso llega a minimizar en cierto grado las históricas percepciones negativas mutuas de ambos pueblos.

Sobre este tema, la cultura puede desempeñar un papel dinamizador en el terreno productivo, ya que aporta un valor añadido a la convivencia transfronteriza de los crecientes intercambios y flujos de mercancías y personas registrados con el turismo, las migraciones o el comercio. Es un factor clave, además, que ayuda a diluir la tradicional imagen entre estos países fronterizos (López, 2005) y permite generar una nueva forma de interdependencia humana transnacional que dota al área del Estrecho de un singular potencial.

De esta manera, las capacidades de cooperación que a pequeña escala se evidencian en los diversos proyectos podrían considerarse el punto de partida para hacer de esta zona transfronteriza una de las más competitivas a nivel global.

Su ubicación geoestratégica, su riqueza natural y cultural, así como la preferencia financiera europea con respecto a otras zonas de cooperación territorial, pueden conjugarse para desmitificar la competencia (pesca, agricultura, puertos) y apostar por la complementariedad. Teniendo en cuenta que la cooperación transfronteriza ha generado unas bases sólidas que han resistido incluso los embates de los conflictos diplomáticos bilaterales, resulta necesario poner en marcha cuanto antes un nuevo Programa de Desarrollo Transfronterizo en el que se integren de forma coordinada y estratégica todos y cada uno de los proyectos.

CONSIDERACIONES FINALES: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Los nuevos designios que se implantan en la cooperación al desarrollo (descentralización, coordinación, política social y local, gestión del territorio a través de las capacidades y de mecanismos sociales) abren una etapa llena de retos y oportunidades para el espacio fronterizo del Estrecho de Gibraltar.

Un espacio fronterizo de valor estratégico que, en la zona marroquí, durante las últimas dos décadas, ha estado inserto en nuevos procesos internos (regionalización, dotación de instituciones regionales, nueva política social y una iniciativa de desarrollo humano) y externos (cooperación que busca incentivos para su desarrollo territorial). Estos procesos ponen a prueba la capacidad de este espacio fronterizo para integrarse en el sistema mundo.

La evolución de la política económica marroquí —desde los programas de ajuste estructural de la década de 1980, pasando por el proceso de liberalización y privatizaciones de los años noventa— ha perjudicado a este espacio regional. Sin embargo, el nuevo marco de libre cambio (zonas de libre comercio con la Unión Europea y Estados Unidos) y la implantación de criterios sociales y locales (política social y el instrumento índice de desarrollo humano) benefician a las regiones septentrionales de Marruecos en la actualidad, necesitadas como están de fomento, cohesión territorial y justicia social.

Por ello, las medidas propiciadoras de desarrollo territorial deben ser útiles para construir un desarrollo humano local con base en los recursos del territorio. A partir de aquí, pueden hallarse nuevos incentivos ofreciendo a la población joven oportunidades de formación y empleo, mejorando la gestión del flujo migratorio, valorando el patrimonio cultural-natural y potenciando los recursos del territorio.

Las redes locales de relaciones tradicionales se presentan como un nodo esencial para el desarrollo territorial y la instrumentación de la cooperación, con una mayor participación de la población. Para ello es necesaria la fluidez en la circulación de la información, el diálogo y la participación entre ciudadanos y administraciones públicas.

Se debe hacer de la cooperación descentralizada, tanto geográfica como socialmente, un instrumento para acentuar la prioridad del desarrollo territorial y la consecuente cohesión social.

Siguiendo la tesis de Blatter (2004), la situación seguida con respecto al espacio septentrional marroquí demuestra que Europa establece, para sus regiones fronterizas vecinas, políticas territoriales e institucionales que dan prioridad al “espacio de los lugares”, individualizando cada país y sus regiones fronterizas para

hacerlas partícipes de los beneficios de la integración económica. Es una estrategia diferenciada y opuesta a la que acontece en Norteamérica, en cuyas regiones fronterizas se van estableciendo una serie de redes y flujos transnacionales, muchas veces informales, en determinados sectores económicos, lo que pudiera entenderse como el “espacio de los flujos”, con capacidad de transformación, pero obviando los condicionantes y las capacidades territoriales de los lugares.

La teoría del “espacio de los lugares” aplicada a las relaciones fronterizas europeas toma cuerpo tanto en la Política Europea de Vecindad como en el actual marco europeo, ya que plantea enfoques diferenciados por regiones y graduales en el cumplimiento de objetivos, con un avance monitorizado en el que es operativo el planteamiento del desarrollo territorial, entendido como un desarrollo equilibrado social y territorialmente, endógeno, basado en recursos propios o locales, y sostenible desde la perspectiva ambiental.

Los instrumentos financieros de la Política Europea de Vecindad (PEV) de 2007 y el nuevo marco operativo (2014-2020) hacen imprescindibles los proyectos conjuntos entre países (tanto de cooperación transfronteriza como de cooperación regional), con la idea de aplicar modalidades y procedimientos propios de los fondos estructurales de la Unión Europea, teniendo en cuenta debilidades y fortalezas. El camino propuesto se apoya en la búsqueda del desarrollo (con crecimiento), incentivando la integración (superando bilateralidades), una correcta ordenación territorial y la superación de desequilibrios socioeconómicos entre países y regiones fronterizas, salvaguardando así los intereses estratégicos y geopolíticos.

16. POR LA TRIPLE FRONTERA MÁS AUSTRAL DE AMÉRICA: UN RECORRIDO POR MONTE CASEROS, BELLA UNIÓN Y BARRA DO QUARAÍ

Nahuel Oddone
Eduardo Leonel Galantini

*El sentido comunitario de la vida es la expresión
más entrañable del sentido común.
Los mapas del alma no tienen fronteras.*

Eduardo Galeano

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo analiza la cooperación transfronteriza entre Monte Caseros (provincia de Corrientes, Argentina), Bella Unión (departamento de Artigas, Uruguay) y Barra do Quaraí (estado de Rio Grande do Sul, Brasil) desde una perspectiva integracionista, concentrándose en la infraestructura de conectividad, la voluntad política de los gobiernos nacionales y el papel de los gobiernos locales y su actividad paradiplomática. Se centra en la práctica de una frontera ribereña y en los esfuerzos locales por contribuir en la construcción de una gobernanza multinivel transfronteriza.

La cooperación transfronteriza ha crecido en los últimos años en toda América Latina, sea por fenómenos espontáneos surgidos desde los propios territorios, o por fenómenos inducidos producto de las dinámicas de la cooperación internacional, particularmente por la cooperación internacional descentralizada. La frontera conformada por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí no escapa a esta regla, representando un ejemplo de dinámica espontánea derivada del liderazgo de las autoridades municipales y de la visión de territorio de sus actores.

Una conjunción de procesos translocales y de sintonía política ha hecho que esta triple frontera, después de años de adormecimiento, haya cobrado vida más allá de las dificultades de conectividad que aún persisten, al tratarse de una frontera

húmeda conformada por varios ríos internacionales. El río Uruguay, línea internacional entre Argentina y Uruguay, separa las localidades de Monte Caseros y Bella Unión. Por su parte, el río Quaraí es el límite internacional entre Brasil y Uruguay, hoy en día atravesado por un puente que une las localidades de Bella Unión y Barra do Quaraí.

Abordar el estudio de las dinámicas de cooperación transfronteriza en este territorio implica repasar una serie de estrategias de articulación y de *lobbying* desarrolladas en diferentes escalas y en diferentes países. Es decir, requiere aproximarse a la noción inicial de gobernanza multinivel como un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales (Marks, 1993). No se trata de una tarea fácil y es necesario evitar el reduccionismo, ya que en los centros nacionales, tomadores de decisiones (generalmente alejados de las periferias) existe una tendencia histórica que ha consistido en “ver el árbol sin ver el bosque que está detrás”.

Lo anterior significa la evaluación de cada acción individual de cooperación con los parámetros nacionales sin considerar que se trata de procesos sinérgicos contruidos desde abajo. Las zonas de frontera son áreas especiales para la experimentación social de la integración regional y cuentan con dinámicas propias que, a veces, no se visibilizan desde los centros de decisión. Una reconceptualización y reconsideración de la frontera hacen necesaria la creación de mecanismos y sistemas relacionales eficientes que puedan considerar sus particularidades.

Las relaciones fronterizas en la triple frontera de Monte Caseros-Bella Unión-Barra do Quaraí existían antes del Mercosur e incluso antes de la formación de los propios Estados nacionales o el nacimiento de las ciudades. Con el regreso de la democracia en los años ochenta del siglo pasado, los gobiernos nacionales sudamericanos comenzaron a explorar el camino de la integración como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían. Pero la integración regional no supuso el fin de las fronteras ni de las interacciones en frontera; por el contrario, sólo las redimensionó, haciéndolas más visibles por estimularlas o limitarlas.

La condición fundamental de partida para la cooperación transfronteriza es la convivencia pacífica; ésta conforma la base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza multinivel. Así, los cimientos de esta cultura de convivencia son los mismos que forjan la integración fronteriza. El capital social producto de las interacciones entre los lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas, formales e informales, que son compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar sobre una agenda temática amplia. En este sentido, la cooperación transfronteriza es una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales (Perkmann, 2003), la cual busca construir áreas de paz, desarrollo y bienestar comunitario.

Los gobiernos locales de frontera han debido adaptarse y dar respuesta a una serie de retos y desafíos entre los que se destacan: la internacionalización de la economía, la modificación creciente de sus competencias por medio de procesos de descentralización, una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales, las transformaciones en los contenidos de las políticas públicas que exigen autoridades locales, con un mayor grado de innovación en materia de ingeniería política, y las nuevas formas de participación política y ciudadana, entre otros.

Los gobiernos locales se encuentran interconectados por flujos, lo que ha generado modificaciones en el perfil de los mismos pero, sobre todo, ha generado modificaciones en sus políticas públicas. Esto significa que los lugares no pueden ser considerados más como entidades cerradas, autosuficientes. Para que haya interconexión se necesitan lugares densos de actividad, ricos de identidad y cultura, pero también disponibles a abrirse hacia el exterior. En definitiva, todo depende de la vitalidad de lo local. Es decir, del papel que la economía local, pero también de la sociedad local —instituciones, tercer sector, voluntariado, asociaciones culturales y por los nuevos derechos— sepan desarrollar para construir economía y territorio. Todos los sujetos locales tienen que estar implicados (Bonomi, 2004).

La cooperación transfronteriza y las regiones fronterizas articuladas en forma de red representan formas de innovación específicas en relación con el espacio, los lugares y las escalas (Jessop, 2002). La multidimensionalidad de la agenda fronteriza se condice con la multidimensionalidad característica de la innovación. Las articulaciones en forma de red permiten a las ciudades generar una suerte de especialización flexible sustentada por las comunidades de aprendizaje locales y las denominadas “trayectorias de cooperación”, las cuales permiten a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras, como políticas.

La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista aunque no igualitaria, respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas, pues tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje, precisamente porque debe servir para mejorar y aumentar las capacidades sociales (Morata, 2011).

Las comunidades de aprendizaje locales y las consecuentes modificaciones de las capacidades sociales producto de los sistemas de gobernanza multinivel están generando el surgimiento de nuevas territorialidades. Como ha sostenido un grupo de autores respecto de la cooperación transfronteriza, esta forma de cooperación, en

efecto, desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales. Las interacciones en los territorios fronterizos y la representación del espacio político caracterizado por fronteras borrosas, constituyen elementos funcionales para la definición de una nueva territorialidad (Cela-tta, Coletti y Sanna, 2012).

La nueva territorialidad tendrá sentido si se estructura a partir de un nivel de cohesión social que facilite la integración de actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo regional. También, esta nueva territorialidad encuentra su razón de ser en los enfoques funcionalistas que caracterizan el accionar internacional de las unidades subnacionales.¹

La cooperación transfronteriza es un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción económica internacional. La necesidad de articular la integración regional con el desarrollo local pone de manifiesto la urgencia de crear áreas capaces de promover procesos convergentes de desarrollo, tanto en el plano institucional como en el propiamente económico. El proceso transfronterizo puede constituirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales, en donde los diferentes proyectos diseñados se convierten en las variables funcionales y dependientes de cada dinámica regional en particular.

Los estudios desarrollados por el Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) indican que la cooperación transfronteriza se ve favorecida cuando existen tres condiciones fundamentales: *a*) que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física; *b*) que se cuente con un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que se materialice en algún marco institucional que ordene sus relaciones y, por último, y *c*) que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto articuladores de los actores locales y como instancia institucional necesaria para una positiva gobernanza transfronteriza.

En el capítulo se presenta una estructura de análisis centrada en el estudio de las propuestas de integración basadas en los ejes de infraestructura física y conectividad sudamericanos; los acuerdos políticos de alto nivel en materia de integración regional y transfronteriza entre los tres países; un breve repaso de las políticas nacionales de frontera de Argentina, Brasil y Uruguay; las particularidades de las

¹ Hoy en día se observa una creciente tendencia a considerar los aspectos políticos más que los jurídicos-formales para que un actor sea considerado de relevancia internacional. En materia de atributos se destacan: *a*) el grado de autonomía, *b*) la capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos, y *c*) la continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan; todos ellos elementos fundamentales para crear una legitimidad funcional en cuanto al accionar de dichos actores locales en la escena internacional (Russell, 2010).

autoridades locales en la gobernanza transfronteriza como marco teórico, y el caso seleccionado como experiencia práctica en territorio.

INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN FÍSICA E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA TRANSFRONTERIZA

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA, 2006) tiene su origen en la Cumbre de Brasilia del año 2000. Su principal objetivo es “promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional procurando la integración física de los 12 países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable”.

La IIRSA constituye la consolidación del compromiso de los gobiernos sudamericanos con la modernización e integración de la infraestructura regional. Cuenta con la asistencia técnica y financiera de tres bancos multilaterales: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata).²

Durante la década de 1990, el incremento del comercio intrarregional e internacional en América del Sur permitió reforzar las virtudes de la especialización y de las economías de escala. Fue en este contexto que la integración productiva se constituyó en una herramienta para alcanzar un conjunto de metas y objetivos de desarrollo, al capturar los efectos dinámicos de las transformaciones generadas por los acuerdos regionales (IIRSA, 2006).

La integración productiva transfronteriza ocurre por medio de la creación y fortalecimiento de vínculos y encadenamientos productivos “hacia atrás” y “hacia delante”,³ en cadenas de valor cuyos eslabones se encuentran situados en ambos lados de la frontera. El desarrollo de la infraestructura que aumente o facilite el contacto entre los países puede estimular la integración productiva porque aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados (BID-INTAL, 2011).

La integración productiva transfronteriza puede ser entendida como un proceso que otorga mayor densidad a los flujos de producción y comercio, derivado

² Actualmente IIRSA se encuentra enlazada con la estructura del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) de la Unasur y están ejecutando un Plan Estratégico de Acción Conjunta 2012-2022.

³ *Los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de Hirschman* buscan demostrar cómo y cuándo la producción de un sector es suficiente para hacer atractiva la inversión en otro sector que éste abastece (encadenamiento hacia atrás) o que procesa (encadenamiento hacia adelante).

de la ampliación del mercado regional que es impulsado por la agregación de valor, las complementariedades productivas y la especialización, cuyo instrumento de acción es la infraestructura y la reducción de los costos del transporte (IIRSA, 2006). La integración productiva es un proceso de profundización de la integración regional que requiere de la superación de trabas de naturaleza física, burocrática e institucional. El proceso requiere, además de las mejoras en dotación de infraestructura, de otros factores tales como la reducción de barreras no arancelarias, la mejora de los temas institucionales y la compatibilidad de los regímenes macroeconómicos (BID-INTAL, 2012).

Dado que IIRSA se caracteriza por un visión geoeconómica de articulación del territorio, la Iniciativa busca contribuir a la profundización de la integración de los países de América del Sur centrándose en la integración física y productiva, principalmente a través del desarrollo de proyectos de infraestructura capaces de generar posibilidades de mayor densidad de las cadenas productivas regionales, la complementariedad productiva entre países, la mayor agregación de valor a los productos de la región y oportunidades de inversión a partir de nuevas inversiones en infraestructura. Los efectos más visibles de la infraestructura son: la ampliación de los mercados, las posibilidades de mayor especialización de la producción, la ampliación de escalas, las ganancias de eficiencia derivadas de mejores localizaciones de la producción y el mejor aprovechamiento de los recursos (BID-INTAL, 2012).

Es en este sentido que en cada uno de los EID se ha identificado un grupo de cadenas productivas y de economías de escala, ya sea para el consumo interno en la región o bien para favorecer las exportaciones a mercados extranjeros. Los EID han sido identificados como instrumentos de endogeneización paulatina del progreso técnico, toda vez que contribuyen a la reorientación de la organización territorial y al desarrollo de la región en su conjunto (BID-INTAL, 2012). Los procesos de planificación estratégica desarrollados en el marco de los EID han permitido definir el conjunto de inversiones en infraestructura de carácter interdependiente para un emplazamiento geográfico específico, favorecedoras de la integración productiva y creadoras de efectos sinérgicos sobre el desarrollo regional y la integración fronteriza.

Como iniciativa sudamericana de soporte a los procesos de integración regional en curso como el Mercosur, la IIRSA concentra sus esfuerzos en fortalecer los ejes existentes y en la creación de nuevos corredores. Históricamente, la configuración económica del Mercosur se centró sobre el eje São Paulo-Buenos Aires. Varios autores han sostenido que, para el Mercosur, las fronteras son un lugar de paso hacia las grandes ciudades donde se encuentran las industrias y los mercados de consumo, destino final de los intercambios. A partir de la consideración

de los cuatro miembros plenos originarios, al corredor histórico se sumaron los de Buenos Aires-Asunción, Asunción-São Paulo, São Paulo-Montevideo, Buenos Aires-Montevideo y Asunción-Montevideo, configurando así seis ejes centrales. Aquellos puntos de frontera que cuenten con buena infraestructura y conectividad se destacarán del resto de los pasos de frontera como espacios territoriales privilegiados.⁴

De existir un puente sobre el río Uruguay que conectara las ciudades de Monte Caseros y Bella Unión se estaría generando un nuevo paso de frontera de vital importancia para el comercio intrarregional, conectado —a su vez— de forma directa con el mercado brasileño a partir del puente ya existente entre Bella Unión y Barra do Quaraí. Es de destacar que este cruce tripartito se encuentra a 580 km de Buenos Aires, 531 km de Montevideo y 709 km de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul. Además, las localidades de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí se encuentran alojadas o forman parte de los siguientes EID /IIRSA: Eje Mercosur-Chile, Eje de Capricornio, Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná.⁵

LA ZONA DE INTEGRACIÓN DEL CENTRO OESTE DE AMÉRICA DEL SUR (ZICOSUR)

Este nuevo proceso de integración, caracterizado como novedoso al ser piloteado por actores locales y regionales con ausencia de representantes de los Estados nacionales, ha sido construido con una imagen doble: la del desarrollo de la zona central de América del Sur y la de la construcción de una fuerte conexión con el océano Pacífico y, por analogía, con Asia. Esta puerta a la cuenca del Pacífico plantea varios interrogantes sobre la articulación Mercosur-Zicosur y sobre la integración continental, en escenarios cada vez más complejos pero con estrechos márgenes de acción. Se trata de un proyecto de complementación económica,

⁴ Tal es el caso de las ciudades gemelas de Concordia (provincia de Entre Ríos, Argentina) - Salto (departamento de Salto, Uruguay), Uruguayana (estado de Rio Grande do Sul, Brasil) - Paso de los Libres (provincia de Corrientes, Argentina), de Puerto Iguazú (provincia de Misiones, Argentina) - Foz de Iguazú (estado de Paraná, Brasil) - Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná, Paraguay) y de Clorinda (provincia de Formosa, Argentina) - Asunción (Paraguay).

⁵ Se trata del principal proyecto de infraestructura en zonas fronterizas, buscando potenciar el uso navegable de la Cuenca del Plata y la articulación de los 25 puertos de la misma a través de obras de profundización, rectificación, ensanche y señalización de los 3 342 km navegables. Asimismo, los estudios principales para la conformación de la hidrovía arrojaron como resultado la necesidad de ampliar a otras cuatro subcuencas: Tieté-Paraná, Paraguay-Paraná, Río Uruguay y Río de la Plata.

comercial y cultural, y además de cooperación intergubernamental y empresarial, que congrega a las regiones aledañas con el Trópico de Capricornio.

La Zicosur surge en 1997 por iniciativa de la Secretaría de Integración Regional de Antofagasta (Chile) y, en la actualidad, se encuentra constituida por regiones de Argentina (NOA-NEA), Bolivia (departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija), Brasil (Mato Grosso do Sul), Chile (Tarapacá y Antofagasta) y Paraguay (departamentos de Alto Paraguay, departamentos de Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, De Itapúa, Misiones, Neembucú, Paraguari, Presidente Hayes y San Pedro).

El estado brasileño de Mato Grosso se adhirió a la iniciativa con la estrategia de conectarse y conectar a Brasil con los puertos del Pacífico. En el caso de Paraguay, la totalidad de los departamentos de la región Oriental son considerados miembros, sólo porque los corredores pasan por esta región. En este caso, la ecuación entre Zicosur y corredores de integración no se resuelve tan mecánicamente, ya que conlleva el riesgo de conformar una mega región “dormida” o perdedora, que genera adhesión sin producción. El NOA parece activarse y conectarse mejor con los demás polos económicos nacionales, sin lograrlo todavía de forma eficiente. El NEA, en el marco de la Zicosur, debe aún estructurar una estrategia de complementariedad, presentándose Corrientes como una provincia clave de articulación con los territorios del sur de Brasil (Rio Grande do Sul) y de Uruguay, a los efectos de constituir la Zicosur como una banda de integración subregional de unidades subestatales que atraviesa del Pacífico al Atlántico por todo el continente sudamericano.

La posibilidad de construir un puente entre Monte Caseros y Bella Unión sentaría las bases para la incorporación de los departamentos del norte de Uruguay al proceso de la Zicosur y, junto con el estado de Rio Grande do Sul, podrían extender la Zicosur del Atlántico al Pacífico.

POLÍTICAS NACIONALES DE FRONTERA: TRES ENFOQUES DISTINTOS

República Argentina, la concepción tradicional de la frontera

Argentina cuenta con un total de 9 376 km de frontera distribuidos de la siguiente forma: con Brasil se extienden unos 1 132 km, con Paraguay unos 1 699 km y con Uruguay unos 495 km. Con Bolivia la unen unos 742 km y, con Chile, 5 150 km en la segunda frontera lineal más larga del planeta.

La Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras del Ministerio del Interior tiene a su cargo la competencia principal en materia de fronteras. Las actividades de la Dirección consisten en coordinar las acciones que desarrollan los organismos

nacionales en los pasos internacionales habilitados y participar en la administración de los pasos y centros de fronteras; llevar a cabo las tareas inherentes a la tramitación de los permisos de explotación de servicios complementarios en los complejos fronterizos y las autorizaciones de construcciones y mejoras en los pasos de fronteras a cargo de la Secretaría de Interior; representar a la Secretaría de Interior en el Subcomité Técnico de Controles y Operatoria de Frontera del CT 2 “Asuntos Aduaneros del Mercosur” y en las Reuniones Binacionales sobre Temas Fronterizos, entre otras.

El área específica de “Pasos de Fronteras” de la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras tiene injerencia en lo que respecta a la infraestructura de los Pasos y Centros de Fronteras, tramitando las autorizaciones para la construcción de nuevas obras o refuncionalización de las existentes. Desempeña actividades de coordinación entre los organismos nacionales que ejercen funciones en los pasos internacionales; gestiona las licitaciones para la explotación de servicios complementarios en los pasos fronterizos; tramita las habilitaciones de los pasos fronterizos a partir de las peticiones cursadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Dirección de Límites y Fronteras y Dirección de Países Limítrofes), como también representa al Ministerio del Interior en las reuniones internacionales, binacionales o del Mercosur dentro de su competencia.

*República Federativa de Brasil, la concepción
de la frontera que avanza e integra*

Brasil es el país más grande de Sudamérica con una superficie estimada de 8.5 millones de km². Esta particularidad implica que tenga límites con casi todos los países sudamericanos a excepción de Chile y Ecuador. La consideración fronteriza, según algunos especialistas, ha estado presente en Brasil desde su propia Constitución Nacional, cuando en el inciso III del artículo 3 se 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 las diferentes políticas de desarrollo territorial, local y regional, y con inclusión de las fronteras de Brasil. Asimismo, en el artículo 20 se nombra el concepto de *faixa de fronteira*; en el inciso II 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”.

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 diez 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, así como la equidad de oportunidades con vistas a la reducción de las desigualdades regionales.

De la misma forma, al instituirse la Política Nacional de Desarrollo Regional⁶ se persigue la reducción de las desigualdades en el nivel de vida de las regiones brasileñas, y también 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 tercero de la Constitución brasileña.

Ante estos expresos mandatos, 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 del PDFF se definieron una serie de territorios prioritarios para la actuación conjunta, articulados a partir de tres arcos de regionalización: el arco norte, el arco central y el arco sur. Los objetivos estratégicos definidos a partir del PDFF son la inserción social y económica de las poblaciones locales, la convergencia de políticas públicas sectoriales en la franja de frontera considerando 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.⁷

República Oriental del Uruguay, la concepción social de la frontera

Uruguay tiene fronteras con Argentina y Brasil. Argentina y Uruguay comparten 495 km de frontera húmeda. Uruguay y Brasil comparten una franja de frontera de 1 067 km de extensión, desde el Arroyo Chuy hasta la desembocadura del

⁶ Por medio del Decreto núm. 6 047 del 22 de febrero de 2007.

⁷ Las líneas de acción identificadas para desarrollar los objetivos estratégicos son el desarrollo integrado de ciudades gemelas, la dinamización de encadenamientos productivos transfronterizos (vocaciones productivas, condiciones geográficas y ambientales, etcétera), el fortalecimiento de la sociedad civil y de los actores subnacionales y la evaluación del marco legal brasileño y sudamericano referente a la frontera.

río Quaraí en el río Uruguay. De ese total, 320 km son frontera seca y el resto es frontera húmeda. Una característica particular de esta frontera es la ausencia de accidentes geográficos u otras especificidades espaciales que impidan la libre circulación natural de los habitantes de ambos países.

La Dirección Nacional de Coordinación Territorial del Ministerio de Desarrollo Social ejecuta el Programa Políticas de Integración de Frontera desde el año 2006, que pretende contribuir en la construcción de una estrategia de intervención territorial específica en las zonas de frontera del país para promover el desarrollo humano en dicho espacio de vida. La consonancia de este programa social con la política nacional e internacional de Uruguay es relevante. El objetivo general del Programa consiste en “promover la mejora de la calidad de vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos en el espacio territorial de frontera, desarrollando intervenciones integrales, interinstitucionales e integradas, generando un ámbito de encuentro, articulación y coordinación de las políticas públicas sociales e impulsando la participación social”.

Los objetivos específicos son: 1) fortalecimiento de los ámbitos e instancias de articulación interinstitucional existentes en el territorio de frontera; 2) promoción de nuevas instancias y mecanismos de articulación, integración y participación en las zonas de frontera (Grupos de Frontera); 3) reconocimiento, legitimación, promoción y difusión de la identidad cultural fronteriza; 4) relevamiento, sistematización y difusión de información sociodemográfica referida a la población que habita en la región de influencia del programa; 5) relevamiento, sistematización y difusión de la información relevante para los actores que habitan el territorio de frontera; 6) contribución a la construcción de un modelo de gestión descentralizado que integre la realidad social, cultural, política y económica de la frontera, y 7) contribución para la formulación de un modelo de gestión de las políticas sociales públicas y para la integración regional en el Mercosur.

Uruguay construye, por medio de este programa, una aproximación socioterritorial de la frontera que busca satisfacer las demandas concretas de sus poblaciones locales fronterizas.

LA VOLUNTAD POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS NACIONALES

Es común que dentro de los procesos de integración regional “se bilateralicen” los acuerdos en materia de cooperación transfronteriza. Un ejemplo interesante se observa entre los países miembros del Mercosur, en donde el marco institucional de integración regional se refuerza mediante acuerdos bilaterales entre los países que están en condiciones de avanzar más en este campo. Circunscribiéndonos

a la frontera bajo estudio, pueden considerarse los recientes acuerdos presidenciales sobre cooperación transfronteriza entre Argentina y Brasil, entre Argentina y Uruguay o entre Brasil y Uruguay.⁸

CUADRO 1
ACUERDOS PRESIDENCIALES VIGENTES
ENTRE ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

<i>Argentina-Uruguay</i>
<p>La declaración conjunta de los presidentes de la República Oriental del Uruguay, José Mujica, y de la República Argentina, Cristina Fernández, realizada en San Juan de Anchorena el 2 de junio de 2010, simbolizó el fin de una etapa delicada en el relacionamiento bilateral. Los puntos centrales de la declaración se basaron en la reinstitucionalización de la Comisión de Desarrollo Fronterizo (Codefro),⁹ junto con el mejoramiento de la infraestructura y el fortalecimiento de la dotación de recursos humanos en los pasos fronterizos, así como la reactivación de los Comités de Integración entre ambos países.</p> <p>La Declaración de Buenos Aires, firmada el 2 de agosto de 2011, constituye un nuevo paso en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales de Argentina y Uruguay. Abarca distintos campos que van desde el comercio y la industria, la energía, la minería y la protección de cuencas, la salud, hasta el inicio de una serie de estudios de prefactibilidad para obras de infraestructura de conexión en la zona de frontera.</p> <p>En el punto 7, sobre “Integración física” de la Declaración de Buenos Aires se menciona: “el acuerdo para la construcción de un puente internacional entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión, encomendándole a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) la elaboración de los estudios necesarios para la realización de la obra, manteniendo una adecuada coordinación con las respectivas autoridades nacionales competentes. Las gestiones en curso para un Estudio Binacional Integral para la elaboración de un Programa destinado a la mejora de la</p>

⁸ Es de destacar que entre Brasil y Uruguay se encuentra vigente el Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos desde agosto de 2002, en el que se hizo extensión de la calidad de *natural fronterizo* a los habitantes uruguayos de la frontera brasileña. La delimitación del espacio geográfico de este acuerdo se apoya en una franja de 20 km hacia el interior de cada uno de los Estados, medidos desde la línea divisoria. Tomando en cuenta este criterio, la población residente en esa franja es de alrededor de 150 mil habitantes del lado uruguayo y de 180 mil del lado brasileño, lo que totaliza aproximadamente 350 mil habitantes.

⁹ La Codefro, nacida en 1987, tiene entre sus cometidos la promoción de la integración y el desarrollo de las zonas fronterizas del río Uruguay y es conducida por las respectivas cancillerías. En su conformación tuvo un papel decisivo el Comité de Planificación y Gestión de los Municipios integrados del Bajo Río Uruguay, entidad intermunicipal transfronteriza que agrupaba a 13 municipios de ambos márgenes del río.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<p>Conectividad Territorial Argentina-Uruguay, financiado a través de fondos de pre-inversión instituidos en el marco de la iniciativa IIRSA por los organismos internacionales de crédito que apoyan a la misma”.</p>
<p><i>Argentina-Brasil</i></p>
<p>Las presidentes de Argentina y de Brasil, Cristina Fernández y Dilma Rouseff, firmaron el 31 de enero de 2011 en Buenos Aires un acuerdo para instaurar una Codefro entre ambos países. Entre los fundamentos para la instauración de la Codefro se destacan la importancia de la integración fronteriza en el contexto general de la cooperación política y económica bilateral, y la especificidad de la frontera como espacio compartido, donde son necesarias acciones integradas y coordinadas para enfrentar de manera eficaz los desafíos comunes.</p> <p>Asimismo, es importante mencionar la reciente ratificación por Brasil del Acuerdo sobre Regiones Fronterizas Vinculadas, firmado por ambos países el 30 de noviembre de 2005. Con fecha 31 de mayo, el Senado Federal de Brasil aprobó el Proyecto de Decreto Legislativo 104/11 que ratifica el Acuerdo sobre Regiones Fronterizas Vinculadas, el que ya había sido aprobado en Argentina por la Ley No. 26 523 y promulgada el 27 de octubre de 2009. En el listado Anexo al Acuerdo se destacan las localidades de Monte Caseros-Barra do Quaraí. Entre los beneficios de constituir Ciudades Fronterizas Vinculadas se encuentra la posibilidad de instrumentar una tarjeta de tránsito vecinal fronterizo que permite el ejercicio del trabajo, el acceso a la enseñanza pública y a la atención médica en condiciones de gratuidad, así como al régimen de comercio fronterizo.</p>
<p><i>Brasil-Uruguay</i></p>
<p>La declaración conjunta de los presidentes de Brasil y Uruguay, Dilma Rouseff y José Mujica, del 30 de mayo de 2011, presenta una serie de puntos ligados a la cooperación e integración fronteriza. De los mismos se destacan los puntos 2 y 29:</p> <p>Punto 2: los presidentes “reafirmaron su compromiso de mantener las reuniones presidenciales periódicas tendientes a fortalecer aún más la asociación estratégica a través de múltiples proyectos de integración, complementación productiva y de cooperación que se han venido sustanciando de manera exitosa a través de la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva Uruguay-Brasil, y con el mecanismo de integración de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo”.</p> <p>Punto 29: Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo. Los presidentes: “valorizaron la trascendencia de este mecanismo de cooperación y desarrollo, acordaron proseguir fortaleciendo este ámbito bilateral mediante reuniones anuales y la creación de nuevos grupos de trabajo que permitan sistematizar su compleja y amplia agenda en los diferentes procesos de interés en dicha región, subrayaron la</p>

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

importancia de la implementación del Ajuste Complementario del Acuerdo sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para la Prestación de Servicios de Salud, expresaron su voluntad de fortalecer la Educación Técnica, especialmente en la Región de Frontera, orientadas a sectores estratégicos tales como las telecomunicaciones, la aviación, la industria naval, las energías alternativas y la logística”.

En la subregión constituida por Barra do Quaraí y Bella Unión se encuentra, asimismo, vigente un acuerdo destinado al aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca del río Quaraí que instituyó, en 1998, la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Quaraí. En el marco de esta comisión se han desarrollado estudios sobre fiscalización y monitoreo de las obras hidráulicas, de sistemas de riego, para el control de la erosión, un sistema de alerta temprana sobre posibles inundaciones, manejo de la fauna ictícola, entre otros.

FUENTE: elaboración propia.

GOBIERNOS LOCALES DE FRONTERA: ACTORES FUNDAMENTALES DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

En una virtual clasificación del grado de interés por la integración territorial se puede mostrar cómo las municipalidades son las instituciones públicas más directamente involucradas e interesadas en los procesos de cooperación transfronteriza. Se podría decir que son actores indispensables aunque no suficientes. Las áreas de frontera requieren, en mayor medida que otros territorios, una gobernanza multinivel, cuyo anillo débil, pero fundamental, es el gobierno local como articulación de base (Rhi-Sausi y Oddone, 2009c).

La cooperación transfronteriza se entiende como la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos para reforzar los procesos de desarrollo translocal e integración regional. Los procesos de cooperación transfronteriza endógenos encuentran su basamento principal en una visión estratégica del/os liderazgo/s local/es, ya sea el liderazgo del propio intendente municipal o alcalde, o bien de algún/os sector/es de la comunidad. Lo importante es que el alcalde y su comunidad tengan visión de territorio y se piensen en conjunto; es decir, a la definición de qué tipo de ciudad quiere la ciudadanía se suma qué tipo de frontera quieren constituir.

Las diferentes experiencias de trabajo en territorio del Proyecto Fronteras Abiertas del CeSPI han puesto en relevancia las modalidades encontradas por la población latinoamericana para pensar su frontera: mesas transfronterizas, talleres

de diálogo y el Parlamento Internacional Municipal (Parlim); éstas son todas metodologías de encuentro y de creación de consenso de base ciudadana o municipal.

Los municipios son actores clave a pesar de sus capacidades débiles, frágiles o limitadas. Se trata del nivel de la administración pública más cercano al ciudadano y con un amplio poder de convocatoria en términos de actores individuales o institucionales fundamentales para pensar y construir la imagen del territorio transfronterizo. Sus capacidades en términos de gestión pueden ser limitadas, pero su fortaleza en términos de *responsiveness* es esencial si las preferencias expresadas por la ciudadanía se logran materializar en políticas públicas locales.

Si la gobernanza consiste en gestionar redes (Rhodes, 1997), los gobiernos locales deben constituirse en los nodos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas, toda vez que generan las condiciones que minimizan los riesgos de su propia interacción, exploran la creación de escenarios de cooperación y diseñan mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto, y acrecientan la confianza mutua.

La cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo translocal, potenciada a partir del proceso de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que resulta de una combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza vertical¹⁰ y horizontal.¹¹

En ambos niveles de gobernanza, los gobiernos locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituyen en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

¹⁰ 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, sea por superposición (*overlapping*) o ausencia (surgimiento de lagunas competenciales). El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo con el sistema de gobierno de cada Estado, federal o unitario, el nivel de descentralización, de coparticipación, etcétera. Asimismo, se deben incluir los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional, sean intergubernamentales o supranacionales.

¹¹ La cooperación transfronteriza debe incluir la participación de los actores públicos y privados de la frontera; implica la movilización y el compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia transfronteriza y no ha sido posible identificar un único modelo.

Dada esta importancia de los gobiernos locales y de la articulación multiescalar que en general tiene la gobernanza, tanto en los distintos órdenes como sobre diferentes ejes temáticos, las elaboraciones teóricas han permitido construir el concepto de gobernanza local entendida como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, lo que implica un cambio de paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas, y entre los ciudadanos y esas organizaciones (Salvador, 2011).

Estas modificaciones dialógicas y decisionales generadas en el nivel local, cuyo fundamento principal se encuentra en los procesos de descentralización en curso, han redundado en lo que se ha denominado autoridades locales responsables. La arquitectura de la cooperación transfronteriza necesita de sólidos cimientos y el fortalecimiento de las capacidades proyectuales de los actores locales constituye su núcleo más importante. Si los municipios y la articulación municipal en todas sus formas constituyen los cimientos (la gobernanza local), la gobernanza multi-nivel será la estructura sobre la cual se construirá la matriz relacional del desarrollo.

Por ello, la necesidad urgente de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores locales hacen del diseño de cursos de formación y capacitación, así como de estrategias de “aprender haciendo”, un catalizador importante de las demandas socioterritoriales, a la vez que se arraigan las capacidades locales a través de la formación de recursos humanos municipales.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que en aquellos territorios en donde se cuenta con la presencia de una universidad o centro de investigación y estudios, la articulación universidad-municipio puede generar un espacio o comunidad de aprendizaje e innovación que permita la creación de nuevos conceptos e instrumentos operativos que propenden a la integración fronteriza. Territorialmente, se arraigan la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+I).

Las comunidades de aprendizaje afincadas en los territorios contribuyen también con la diferenciación necesaria entre procesos y proyectos, en donde estos últimos deben ser la variable funcional y dependiente de las dinámicas que se observan en los territorios. En este sentido, la construcción de las denominadas “líneas de base” por los centros de investigación local sobre las cuales se diseñarán proyectos específicos puede constituirse en insumos relevantes para los gobiernos locales de frontera. Una línea de base en la que aparezcan mencionados y estudiados tanto las dinámicas como los procesos territoriales garantiza un mejor diseño de proyecto. Por otro lado, la coherencia del proyecto con esos procesos territoriales contribuye a una mayor sostenibilidad.

No todos los proyectos que resultan beneficiados por la cooperación internacional fortalecen procesos territoriales o se constituyen en buenas prácticas capitalizables y replicables; es más, existen casos en donde los proyectos financiados

van en contra o destruyen potencialidades o vocaciones territoriales. Las administraciones locales deben permanecer en estado de alerta para generar proyectos de innovación concordantes con sus territorios, así como analizar críticamente las opciones que van surgiendo en materia de cooperación internacional descentralizada.

La innovación forma parte de un proceso de transformación socioterritorial e institucional en donde la creatividad colectiva, en un contexto general de cierta dispersión de la autoridad política, puede favorecer la generación de respuestas a partir de la creación de estructuras descentralizadas que cuentan con la capacidad de ofrecer soluciones políticas a demandas concretas. Se trata, en todo caso, de una gestión de la innovación, a la vez que se favorece una innovación de la gestión.

LA EXPERIENCIA TRANSLOCAL DE LA TRIPLE FRONTERA CONSTITUIDA POR MONTE CASEROS- BELLA UNIÓN-BARRA DO QUARAÍ

Desde antes de la normalización de las relaciones entre Argentina y Uruguay a partir de la Declaración de Anchorena (2010) y la elaboración de prioridades y cursos de acción correspondientes, las autoridades locales de Monte Caseros y Bella Unión han trabajado de manera conjunta en la identificación de un cuerpo de propuestas acerca de temáticas ambientales, económicas, culturales, sociales y de salud, entre otras.

Las relaciones fronterizas entre las poblaciones locales de Monte Caseros y Bella Unión abarcan la infraestructura de comunicación, la integración productiva, el sector agropecuario y la pesca, el turismo regional, la educación de frontera y la protección de la salud pública y el medio ambiente, entre otros temas.

La realidad trinacional fronteriza de ciudades gemelas se vio reforzada a partir de la Ley núm. 18 567 del 13 de septiembre de 2009, sobre “Descentralización Política y Participación Ciudadana”, la cual permitió la creación de la Alcaldía de Bella Unión en Uruguay; esto da muestra de un completo alineamiento político e institucional que permite avanzar en la construcción de la microrregión de integración fronteriza.

En materia de infraestructura, la habilitación y puesta en funcionamiento de un puente internacional transfronterizo que interconecte el sur de la provincia de Corrientes, con el norte de Uruguay, y el sur de Rio Grande do Sul, constituye una herramienta fundamental de articulación económico-productiva de relevancia en el marco de las respectivas propuestas de desarrollo nacionales como de los sistemas de comunicación y transporte multimodal necesarios para el Mercosur.

En esta triple frontera hay una población a la espera de su puente, una población que construye su puente en el día a día a través de las interacciones cotidianas del vivir fronterizo. La apropiación social de la propuesta está fuera de discusión. El empoderamiento de los actores y el liderazgo político local han sido comprobados. Por ello, el estudio de factibilidad en desarrollo por la CARU sienta tan sólo las bases técnicas para la construcción material de un puente cuya construcción social ya se encuentra edificada.

La búsqueda de un puente que comunique las localidades se constituyó en la base sobre la cual se articularon políticamente los tres intendentes y sobre la que se encaminó la participación de la sociedad civil local. Innumerables veces se cruzó en lancha el río Uruguay con el objetivo de construir consenso y llegar a un acuerdo. Ante la existencia de un puente que comunica Bella Unión con Barra do Quaraí, quedaba en claro la necesidad de comunicar Monte Caseros con Bella Unión y, así, fundar una microrregión de integración fronteriza.

El desarrollo de la infraestructura física es indispensable para atender las necesidades básicas de cualquier población, a la vez que dinamiza la competitividad internacional y vigoriza los procesos de integración regional en curso. Una obra de conectividad física como la que se pretende es, sin lugar a dudas, un proyecto “estructurante” para los territorios de frontera comprendidos, a partir de la cual se redefinirán y redimensionarán tanto las relaciones locales como las interacciones regionales e internacionales.

Desde la Dirección de Cooperación Internacional del Municipio de Monte Caseros se concursó por una asistencia técnica para el diseño de un Plan Director de Gestión Transfronteriza para las tres localidades. La misma fue financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, en el marco del Programa Hispano Argentino sobre Gobernabilidad y Administración, y se ejecutó durante el mes de diciembre de 2011. El proyecto se tituló “Fronteras: lugar de encuentro”, y consistía en el asesoramiento de un experto para el desarrollo de un plan director y la capacitación de un grupo de técnicos municipales de las tres comunidades en métodos, prácticas y formas de cooperación transfronteriza adecuadas a las características y necesidades de la zona. Además, se elaboró un modelo de hermanamiento que, hasta la fecha de redacción de este capítulo (julio 2012), se encontraba en proceso final de redacción y negociación para someterlo a la firma de los tres intendentes de frontera.

Los presidentes se han comprometido en desarrollar la Actualización del Convenio de Cooperación Cultural entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, que data de 1998. En este sentido, la creación de industrias culturales, la protección del patrimonio cultural y de los derechos culturales, constituyen acciones fundamentales para la conservación de *una ciudadanía transfronteriza*.

En este sentido, un programa de ciudadanía transfronteriza (identidad y cultura) para Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí debería considerar las siguientes cuestiones: la recuperación de historia compartida; la construcción de interculturalidad mediante la actualización y la hibridación de tradiciones populares; la musicalidad del río y la frontera. La identidad buscada por las ciudades fronterizas se propone como una identidad complementaria y no como una identidad sustitutiva.

EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN MONTE CASEROS-BELLA UNIÓN

El Comité de Monte Caseros-Bella Unión fue activado recientemente, realizándose su primera reunión el 10 de junio de 2011. En dicha reunión se suscribió el Acta de Intención para el estudio y futura ejecución de un puente sobre el río Uruguay, entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión.¹²

Los comités de integración constituyen uno de los foros de integración regional más importantes en el marco de las relaciones vecinales. Creados como una instancia permanente de intercambio entre regiones y municipios, cumplen la función de ser mecanismos canalizadores de las aspiraciones en los niveles local y regional —a uno y otro lado de la frontera— en los ámbitos de la integración física, el tránsito y tráfico fronterizo, la cooperación, la educación y la salud, el turismo, el desarrollo económico de las áreas fronterizas, etcétera.

Los comités de integración tienen una oportunidad única para contribuir a la coherencia multinivel entre la realidad vivencial subnacional de la frontera y la realidad y coherencia doctrinaria nacional, aportando desde una “integración regional desde abajo” los elementos constitutivos para el desarrollo de una política fronteriza del Mercosur que considere la multidimensionalidad de la frontera y no sólo sus elementos securitarios.

El comité es un espacio de diálogo para expresar opiniones, reclamos y exigencias ante las autoridades nacionales, pero también es el espacio para crear consenso y construir la integración. “Vivir en la frontera” y “decidir sobre la frontera” no necesariamente coinciden y los comités ofrecen un espacio de articulación interesante. Por tanto, es fundamental concentrarse en los siguientes contenidos: participar activamente en la solución de los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes; promover el desarrollo de las zonas de frontera,

¹² Esta Acta constituyó uno de los documentos fundamentales para la Declaración de Buenos Aires, del 2 de agosto de 2011.

así como la cooperación e integración regional, y considerar e impulsar proyectos conducentes al desarrollo y al mejor entendimiento entre las poblaciones fronterizas.

La sostenida intención de apropiarse del espacio creado por el comité, junto al interés de la Cancillería de Argentina y de Uruguay por favorecer sus reuniones, puede fortalecer las condiciones dialógicas de las unidades subnacionales así como la creación de algún tipo específico de institucionalidad.

La actual situación argentino-uruguaya cuenta con dos de los tres elementos, presentándose como deuda pendiente la instalación de oficinas consulares que dinamicen la relación con las respectivas cancillerías y los territorios de frontera.

Los comités de integración constituyen un espacio preferencial para el desarrollo de mecanismos de gobernanza horizontal para la frontera, pero no cuentan con una asignación estable ni específica para el financiamiento de las actividades que realizan, ni las Direcciones de Límites y Fronteras de las cancillerías cuentan con atribuciones para manejar recursos de manera autónoma. Las estrategias de gobernanza horizontal deben ser desarrolladas y financiadas directamente por las unidades subnacionales.

LA MICRORREGIÓN DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DE MONTE CASEROS, BELLA UNIÓN Y BARRA DO QUARAÍ

Las áreas fronterizas, prioritarias en los procesos de cooperación territorial e integración regional pueden articularse de acuerdo con su relevancia económica (conectividad física, corredores productivos o comerciales), relevancia política (seguridad democrática), relevancia social (inclusión y cohesión social), relevancia cultural (identidad integracionista) o relevancia ambiental (gestión de recursos naturales y bienes públicos compartidos). Existen áreas fronterizas en las cuales la interacción bi o trinacional es considerada prioritaria en las agendas públicas de los países involucrados (voluntad política nacional) y otras en las que los gobiernos subnacionales consideran prioritarias las relaciones con sus vecinos (voluntad política local).

Las microrregiones de integración fronteriza implican una gobernanza que involucra los varios niveles institucionales: los gobiernos nacionales de los Estados colindantes cuyas políticas determinan el grado de apertura e interacción de los límites fronterizos; los gobiernos locales e intermedios que administran las áreas fronterizas dentro de los límites nacionales, y el nivel generado por los organismos propios del proceso de integración regional del Mercosur. Esta arquitectura

institucional multinivel, a su vez, está acompañada por los actores locales (económicos y sociales) que interactúan en la frontera.

En términos conceptuales se trata de una gobernanza multinivel, tanto vertical, puesto que existe una división de funciones y una interacción entre los diferentes niveles institucionales y sus competencias, como horizontal, debido a la participación de los distintos actores sociales de los territorios.

La experiencia histórica de integración regional indica que un área de integración fronteriza no se basa en nuevos poderes, ni mucho menos en poderes alternativos: la cooperación transfronteriza entre comunidad y autoridad local no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera, sino más bien un modo de ejercer su propio poder. Las comunidades y las autoridades locales activan las cooperaciones basándose en la legislación que determina sus poderes, principios procesales y control de sus decisiones. La cooperación transfronteriza, por lo tanto, puede verse como una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera (Consejo de Europa, 2006).

Las microrregiones, a menudo, se fundan en acuerdos de cooperación entre diferentes administraciones locales y pueden tomar distintas formas, mecanismos o estructuras. Las microrregiones, generalmente, son objeto de las denominadas “trayectorias de cooperación”, es decir, instituciones que comienzan con un bajo o medio nivel de formalización, el cual va creciendo gradualmente a partir del desarrollo de proyectos efectivos de integración. Se entiende por microrregión, la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas, bajo un principio de coordinación horizontal, y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen (Cravacuore, 2011). El principal objetivo de una microrregión de integración fronteriza es contribuir al desarrollo de los gobiernos locales a partir de la promoción y fortalecimiento de una alianza estratégica transfronteriza.

Varios son los motivos que contribuyen al establecimiento de las microrregiones: la búsqueda de una escala competitiva para el desarrollo económico regional, los procesos de desconcentración que pretenden mejorar la eficacia de las políticas públicas territoriales, la necesidad de fortalecer las posiciones nodales de los gobiernos locales y un incremento de la planificación en las nuevas funciones municipales a partir de procesos de descentralización vigentes, entre otros factores.

Las microrregiones deben centrar su actuación en la planificación y la coordinación económica y territorial, la gestión de fondos y proyectos financiados por la cooperación internacional y la asistencia técnica a los poderes locales a los

efectos de construir, de manera compartida, estrategias de desarrollo regional inclusivas para cada municipio. Este papel de las microrregiones constituye la base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza territorial. La activación de proyectos intramicrorregionales suele cimentar la relación entre los municipios, toda vez que estimula la creación de confianza mutua, se fortalecen las capacidades técnicas de diseño y ejecución y permiten abandonar la lógica de los “problemas comunes” para pasar a una lógica de “proyectos comunes”.

El papel de las microrregiones contribuye a dar respuesta a dos de los problemas clave de la gestión municipal: el primero, vinculado con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos relacionados con la formulación e implementación de proyectos de desarrollo local; el segundo se vincula con la creciente “localización” de las demandas de los ciudadanos, quienes se sienten más lejos de los niveles regionales o nacionales y concentran sus requerimientos a escala local, aun tratándose de demandas que, a veces, no compete a los municipios responder.

La conformación de microrregiones, una forma particular de red, se ha demostrado como una nueva alternativa para la generación de políticas públicas supra-municipales en las que concertadamente diferentes autoridades locales llegan a la construcción de los consensos clave para el desarrollo de una política regional. La construcción de una agenda consensuada de políticas intermedias con base en la descentralización municipal permite la generación de mecanismos institucionales que contribuyen al fortalecimiento translocal y “desde abajo”, en forma horizontal y transversal entre los distintos actores que intervienen.

Las microrregiones suelen ser permanentes, tienen una identidad propia junto con recursos administrativos, técnicos y financieros y mecanismos internos de toma de decisiones y solución de controversias. Por lo general, presentan una Asamblea de Intendentes con presidencia rotativa, una gerencia, una secretaría y diferentes grupos de trabajo estructurados por ejes temáticos de acuerdo con la agenda identificada en la Asamblea.

La microrregión persigue formular y ejecutar políticas públicas, planes, programas y proyectos intermunicipales y subregionales, mediante la articulación inter-institucional municipal y/o con el apoyo técnico y económico de los gobiernos provinciales o regionales, centrales, organismos internacionales y de instituciones no gubernamentales; incluyendo en sus programas la participación de las entidades territoriales que convergen en la región de frontera, así como la colaboración de la población para unificar esfuerzos y promover un desarrollo con inclusión. Las municipalidades bajo la integración en microrregiones se constituyen en nodos de un sistema de convergencia de flujos de demandas y respuestas políticas. Este sistema de convergencia se caracteriza por la existencia de una densidad

relacional en donde la interdependencia no es sólo entendida como pluralismo de actores sino también como dependencia mutua entre éstos al momento de solucionar problemas; a esto se suma el estímulo de las interacciones necesarias, sobre la base del fortalecimiento de las posiciones nodales para la generación de confianza, y el logro de objetivos comunes a partir del establecimiento de recursos y la consecución de resultados (Farah, Granato y Oddone, 2010).

La gobernanza aparece como un sistema relacional erigido sobre los gobiernos municipales de frontera, la cual contribuye a la identificación de los problemas y demandas estructurales y al consenso sobre los lineamientos de políticas públicas construidos sobre agendas temáticas amplias y relativas al desarrollo económico y social, principalmente. El fortalecimiento del sistema de convergencia de la proximidad se expresa en la capacidad de las microrregiones de liderar y orientar estratégicamente la coincidencia entre los diferentes municipios en sus relaciones en sentido vertical y horizontal, es decir, sus interacciones con otros niveles institucionales “hacia arriba” y transnacionales, como así también con los diferentes actores territoriales con representación de intereses locales.

Estos sistemas de convergencia centrados en las microrregiones, de poco servirán si no existe un planeamiento estratégico previo, tanto en el nivel de cada una de las unidades constitutivas (municipalidades) como en el propio sistema, es decir, en el de la microrregión. La estrategia se define pensando el municipio (nivel local) y la microrregión (nivel translocal) y definiendo un elemento matriz que funcione como acción de cohesión. La cohesión incorpora un enfoque basado en la responsabilidad compartida y en la actuación conjunta porque implica a los distintos actores territoriales, públicos y privados (Morata, 2011).

CONCLUSIONES

Las ciudades de frontera son lugares y puntos de encuentro en la geografía de un territorio, y los lugares siempre están dotados de especificidad. O sea, cada frontera responde a procesos de gestación, evolución y reconfiguración animados singularmente por los actores locales, más allá de las posibles contingencias generales o globales. Es lo que se entiende como la práctica de la frontera por los actores territoriales. La práctica de la frontera es hoy fundamento de las políticas públicas de los gobiernos locales de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí.

El análisis de las políticas de cooperación transfronteriza que se realiza desde los centros de toma de decisiones nacionales suele prescindir de esta especificidad determinante. La gestación, la evolución y sus reconfiguraciones hacen de las fronteras espacios naturales para la innovación territorial.

Numerosos estudios han demostrado que la innovación es un proceso de generación y apropiación social que generalmente suele estar comandado por un liderazgo local, individual o comunitario, público o privado, el cual favorece el derrame sobre otros sectores sociales. La frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí no escapa a estas lógicas de la innovación con un marcado liderazgo desde la administración local de los tres países.

CONCLUSIONES GENERALES

María del Rosío Barajas Escamilla

Nahuel Oddone

Pablo Wong-González

La cooperación transfronteriza constituye una estrategia política clave para el desarrollo económico y social de las regiones de frontera, de su gobernabilidad democrática y de la reducción de sus asimetrías; a la vez, favorece mayores condiciones de igualdad para la transformación productiva e inserción de las regiones de frontera en la economía internacional contemporánea.

Las fronteras son un espacio territorial ideal para la experimentación social de la integración regional. Las fronteras son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales (relaciones de contigüidad y complementariedad) y el accionar de los diferentes niveles del Estado (relaciones interinstitucionales y multinivel). De percibir las como el fin de los Estados, como el límite lejano, como la zona de nadie o despoblada, se ha pasado a concebirlas —como ya se dijo antes— como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional, en donde la contigüidad y la cotidianidad se sintetizan en intensas relaciones.

Se trata de una deuda histórica de los territorios nacionales en pos de la igualdad de los territorios de frontera. Resolver este problema de desigualdad implica crear capacidad en las zonas de frontera a partir de estrategias multidimensionales, selectivas y diferenciadas (Oddone, 2013). La gente sigue construyendo fronteras cotidianamente y agregando nuevas dimensiones a la cooperación, y la migración podría ser una de ellas, en donde la tarea pendiente aún sigue siendo muy relevante (Pérez, 2013; Varela, 2013a; Sohn, 2013). La dialéctica entre la movilización de las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial debe crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan.

El devenir histórico y económico ha puesto de manifiesto el peso territorial de las fronteras. El crecimiento económico demostrado por algunas fronteras, así como su constitución en nodos clave para la integración del espacio regional, la presencia de determinados recursos naturales estratégicos y la creación de bienes públicos compartidos han despertado un creciente interés por las fronteras que no necesariamente se ha traducido en el desarrollo de políticas institucionales en el interior de los procesos de integración regional. Como ha quedado demostrado a lo largo de este libro, las relaciones de frontera pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de sus límites, del nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales y de los procesos de descentralización en curso, del peso de la política nacional y de los acuerdos interjurisdiccionales, de las iniciativas regionales que promuevan la integración o de la rigidez de la agenda de la seguridad internacional.

En términos generales, la cooperación transfronteriza desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales (Jessop, 2002, 2004; Perkmann, 2003). Las interacciones en los territorios fronterizos y la representación del espacio político, caracterizado por fronteras borrosas, son elementos funcionales para la definición de una nueva territorialidad concordante con las vocaciones y potencialidades económico-territoriales y generadora de condiciones de igualdad para su competitividad y su desarrollo social. Esta nueva territorialidad tendrá sentido si se estructura a partir de un nivel de cohesión social que facilite la integración de actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo socioeconómico regional y la protección ambiental de las zonas de frontera.

Por otro lado, la integración transfronteriza estimula la construcción de bienes públicos regionales; una consecuencia de la necesidad de corregir problemas que no han encontrado respuesta individual o que no ofrecen los suficientes incentivos para que un solo Estado asuma los costos. Se presenta así, también, como una estrategia para la prevención de conflictos y la creación de consensos en materia de protección ambiental y de apoyo a los grupos más vulnerables de las sociedades fronterizas.

Las diversas experiencias de integración regional muestran que la integración transfronteriza es un elemento central y común en los diferentes procesos; en este sentido, el presente libro atesora varios de los ejemplos más valiosos. A modo de ejemplo, y exclusivamente para el caso latinoamericano, más allá de las divisiones que observan algunos académicos como Luis Maira (2008) sobre la existencia de una América Latina del Norte y una América Latina del Sur, sin lugar a dudas puede identificarse una creciente demanda de políticas e instrumentos para desarrollar las áreas fronterizas en toda América Latina y el Caribe. Esto, de algún

modo, queda sustentado en las experiencias de cooperación transfronteriza que se instrumentan dentro de la Unión Europea, a partir de políticas territoriales expresas para estas zonas de frontera.

Los trabajos plasmados en la presente obra alcanzaron cabalmente los objetivos planteados originalmente en la Conferencia de 2013. El libro presenta contribuciones importantes sobre las tendencias y trayectorias de las regiones transfronterizas y los procesos de integración y gobernanza resultantes, enriqueciendo una perspectiva comparada y plural que incluye diversas experiencias de cooperación y resolución de conflictos situados en América del Norte, América del Sur y Europa. Dado que en México sólo existen antecedentes escasos, dispersos y discontinuos sobre el tema, una de las virtudes de esta obra es haber conjuntado un conglomerado de estudios y de especialistas, quienes bajo diversas perspectivas teórico-conceptuales y con una amplia gama de referentes empíricos, discuten los procesos de convergencia y tensiones que se producen en las regiones transfronterizas. En dicho marco se abordan y redimensionan los alcances que ha tenido la articulación institucional, económica y las prácticas específicas que despliegan distintos actores en los territorios transfronterizos. De manera especial, los trabajos intentan ubicar las realidades y procesos descritos en el marco de espacios globales, considerando las especificidades tanto históricas como espaciotemporales. En tal sentido, se abre un campo de investigación relevante para la gestión, cooperación y gobernanza transfronterizas. En síntesis, la obra constituye no sólo una actualización del “estado del arte” sobre integración y gobernanza transfronteriza, sino que también hace aportaciones originales a una conversación global sobre el tema. El proyecto intentó trascender públicos y fronteras, acercando los temas a una audiencia plural e interdisciplinaria.

El proceso de integración, a la vez que es un proceso formal de cooperación, tiene un carácter funcional, ya que la integración puede ocurrir por medio de la complementación o por medio de ósmosis. Lo anterior nos lleva entonces a cuestionarnos cómo se vinculan la formalidad y la funcionalidad. Existen interesantes ejemplos como el de Vedersa, región asociativa que lleva más de 50 años y tiene estas dos características: es formal y funcional. Otro ejemplo es el de los espacios de integración Texas-Coahuila, que son explicados por factores geográficos, por la historia, o la cultura que resultan de una integración funcional (Pavlovich-Kochi, 2013a). Lo anterior muestra la complejidad de los procesos transfronterizos y que la frontera puede ser simbólica y real. Lo cierto es que en estas regiones se suscitan tendencias y procesos simultáneos pero, dado que no existe un solo tipo de región transfronteriza (Wong-González, 2013a), también deben reconocerse las limitaciones que experimentan las regiones transfronterizas desde un punto de vista formal (Pavlovich-Kochi, 2013b).

A primera vista, podría interpretarse que hay una necesidad diferenciada de instrumentos para promover la integración fronteriza. Mientras que en la América Latina del Norte priman razones relativas a potenciar el desarrollo socioeconómico y la seguridad ligada al control de la frontera, en la América Latina del Sur se busca mejorar la infraestructura física para optimizar la participación de las regiones de frontera en el comercio internacional. En el Caribe también resulta importante el desarrollo de infraestructura de conectividad alineada con la realización de programas compartidos de prevención de desastres naturales. En tanto, dentro de la Unión Europea se busca el desarrollo de las fronteras internas a través del fortalecimiento de la cooperación transfronteriza en las llamadas euroregiones y, aun y cuando se ha seguido el camino de la cooperación multinivel, lo cierto es que no se elimina el riesgo de la pervivencia de una política estatal externa, ya que los Estados-nación todavía cuentan mucho (López y Miranda, 2013).

La primera dimensión de la reterritorialización se hace a partir de la aglomeración industrial-urbana, la cual permite la reducción de costos, el crecimiento de la producción flexible y la descentralización de los modos de organización industrial, así como el desarrollo de las nuevas tecnologías de información. A partir de esta conjunción, el capital ha tenido que desarrollar singulares estrategias para comandar su organización en lugares determinados, de modo que las ciudades se convierten en un espacio de acumulación global a través de la articulación local, regional, nacional y global (Brenner, 1999b).

De esta forma, durante la década de 1990, el incremento del comercio intrarregional e internacional en el mundo permitió reforzar las virtudes de la especialización y de las economías de escala. Fue en este contexto que la integración productiva se constituyó en una herramienta importante para alcanzar un conjunto de metas y objetivos de desarrollo. La integración productiva fronteriza ocurre por medio de la creación y el fortalecimiento de vínculos y encadenamientos productivos “hacia atrás” y “hacia adelante”, en cadenas de valor cuyos eslabones se encuentran situados en ambos lados de la frontera. A modo de ejemplo, esto es lo que sucedió en América del Norte y América Latina del Sur. Por lo tanto, el desarrollo de una infraestructura que aumente o facilite el contacto entre los países puede estimular la integración productiva, pues aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados.

Sin duda, las fronteras son diversas y complejas. Éste es el caso de la subregión caribeña conformada por Martinica, que se encuentra a 16 kilómetros de Dominica, a 23 kilómetros de Santa Lucía y a 75 kilómetros de Guadalupe, por lo que se podría entender como una gran zona de frontera. Y también tenemos los casos de Algeciras en España y el Estrecho de Gibraltar (colonia inglesa reclamada por

el gobierno español), que tiene casi diez km de frontera marítima, Melilla y Ceuta (protectorados españoles) en África con Tánger en Marruecos, que constituyen una misma frontera marítima de norte a sur. Otra interesante frontera es la de México con Estados Unidos, que cubre una extensión de 3 185 km de este a oeste y que tiene 39 puertos de entrada y atraviesa cuatro estados fronterizos de Estados Unidos y seis estados fronterizos de México. Tenemos también la segunda frontera lineal más larga del mundo entre Argentina y Chile, de 5 150 km. En contraste, un país como Brasil ha definido en su Constitución nacional que la franja de frontera tiene 150 kilómetros de ancho, abarcando 27 por ciento del territorio nacional, 588 municipios y casi 10 millones de habitantes. La lista podría ser mucho más extensa, pero su significado no implica sólo su dimensión o extensión, sino también los mecanismos de diálogo institucional creados por las demandas de institucionalización que pueden surgir desde “lo alto” o desde “lo bajo”. Por su parte, tenemos la experiencia chileno-argentina, en la que ha sido fundamental el acuerdo político bilateral a escala nacional, en donde los Comités de Integración y Fronteras han desempeñado un papel central en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos. Basta considerar la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, del 30 de octubre de 2009.

Una aportación importante de este libro es que ha demostrado que la disminución de asimetrías territoriales es otra de las grandes potencialidades de la cooperación fronteriza. Como ha mencionado varias veces la CEPAL (2008, 2010, 2012), las brechas productivas siempre tienen su correlato territorial. La convergencia productiva implica cerrar las brechas de productividad con los países más competitivos, pero también reducir la heterogeneidad estructural interna en cada uno de los países y en las fronteras, con las condiciones características de cada uno de sus vecinos.

Ante las brechas territoriales que existen en las capacidades productivas, los niveles de ingreso y la intensidad de las carencias básicas en las zonas de frontera, los fondos de cohesión social tienden a nivelar el campo de juego entre las distintas unidades. Un desarrollo económico territorialmente mejor distribuido, en donde vectores de productividad y competitividad se puedan recrear en las zonas de frontera, puede abrir la posibilidad de paliar la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías latinoamericanas en su conjunto o que claramente diferencia a México de sus socios, Estados Unidos y Canadá.

Una característica de la mayoría de las regiones transfronterizas es su nivel de subdesarrollo, con flujos económicos asimétricos. Aun así, las fronteras son espacios dinámicos en los que sus actores crean recursos, de tal forma que la región transfronteriza como tal debiera verse como un recurso. Por tanto, entre los principales

retos de la integración transfronteriza no sólo se encuentra el tratar de crear la identidad sobre la integración, sino el desarrollo de ese recurso (Sohn, 2013b).

La planeación transfronteriza y el asociativismo constituyen dos instrumentos importantes para disminuir las asimetrías entre fronteras. El ejemplo de la frontera México-Estados Unidos, junto con sus experiencias de cooperación en el área de la planeación transfronteriza, han dado pie a la creación de infraestructura conjunta y el asociativismo (Sonora-Arizona, Tijuana-San Diego) y constituyen una muestra de cómo se pueden combatir las asimetrías regionales y marchar hacia la convergencia transfronteriza. Sin embargo, el tema de la planeación es muy sensible a los cambios políticos y ello lleva incluso a cuestionarse sobre la legitimidad del espacio de frontera para el ejercicio de la planeación (Lara, 2013; Wong-González, 2013b; Sohn, 2013b).

Por otro lado, la aparente *tensión* entre seguridad fronteriza y desarrollo económico fronterizo constituyen las dos caras de una misma moneda, una imagen común en todas las zonas de frontera de América Latina y el Caribe basada en la falta de igualdad de oportunidades y en las asimetrías, tanto en el nivel nacional como en el intrarregional, pues limitan las estrategias de desarrollo personales y societales; es decir, la imposibilidad de generar una transformación productiva con equidad. Esta aseveración no invalida las mayores dificultades que conlleva construir un desarrollo económico con equidad social en territorios con altos índices de inseguridad. Como ha quedado en claro a partir de una serie de estudios, las condiciones de seguridad humana (Ramos y Villalobos, 2013; Carrión y Llughsa, 2013) y los factores culturales también son determinantes para el desarrollo económico (Huntington y Harrison, 2004). En el caso de las fronteras de la U. E., también se fundan en la idea de seguridad militar, combate al terrorismo, búsqueda de la estabilidad política, ordenamiento de los flujos migratorios y desarrollo económico.

Lo anterior nos lleva a una discusión relevante en el tema de la integración transfronteriza: la identidad y la necesidad de desarrollarla. Desafortunadamente, el tema de la identidad transfronteriza se ha trabajado poco, así como el reconocimiento de que en dicho proceso interviene una variedad de actores. La identidad transfronteriza constituye una agenda de investigación muy amplia que esperamos poder abarcar en futuros proyectos. Si bien es cierto que parecen existir representaciones discursivas sobre el espacio transfronterizo, sería interesante conocer cómo el ciudadano común piensa el espacio transfronterizo. Lo cierto es que no queda claro cómo se imagina a esta región ante el nuevo regionalismo, cómo se construye una voz regional, pero también cómo se ejerce el control nacional (Lara, 2013).

La limitada comprensión sobre el amplio sentido de la cooperación transfronteriza está, en buena medida, determinada por el limitado interés que existe por parte de las propias comunidades de frontera y su falta de conciencia sobre su identidad transfronteriza. Si se revisan ejemplos como el de la región Arizona-Sonora se puede concebir ésta como una región en proceso de construcción; sin embargo, para su consolidación se requiere el ejercicio de un mayor liderazgo por parte de los nuevos actores regionales y el reconocimiento de sus propios intereses (Pavlakovich-Kochi, 2013b). No obstante, la región transfronteriza tiene que ser desarrollada por los propios actores, quienes son los que deben expresar la intención de cooperar. Lo que se puede concluir es que existen diversas agendas y diversas fronteras, así como diversos modelos de fronteras (Varela, 2013a).

En el caso de las eurorregiones, aun cuando son resultado de una norma política de la U. E., en sí misma la europeización es una regionalización y en este sentido se espera que las autoridades regionales implementen las políticas de la U. E. que correspondan a este espacio de formalidad. Sin embargo, se reconoce que en un segundo momento surgirán nuevos actores, los cuales desarrollarán un proceso cooperativo que sólo los actores locales pueden generar, lo cual eventualmente limitará la acción del Estado (Bellingeri, 2013).

Los gobiernos subnacionales son actores fundamentales de la cooperación fronteriza. Estos gobiernos —en general— y los de frontera —en particular— han debido habituarse y dar respuesta a una serie de retos y desafíos entre los que se destacan la internacionalización de la economía, la modificación creciente de sus competencias por medio de procesos de descentralización, una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales y la transformación en los contenidos de las políticas públicas, que exigen un mayor grado de innovación en materia de ingeniería política para favorecer la cohesión socioterritorial y dar respuesta a las nuevas formas de participación política y ciudadana, entre otros.

Lo anterior puso de relieve la permanente necesidad de fortalecer las capacidades de proyección y de gestión de los actores subnacionales por medio del diseño de cursos de formación y capacitación, con particular énfasis en las realidades e interacciones fronterizas, destinados a generar las condiciones para paliar sus asimetrías (Rhi-Sausi y Oddone, 2009a).

Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subnacionales, a la vez que se constituyen en ámbitos particulares para su ejercicio, como se demuestra en la Unión Europea, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el Mercado Común del Sur, en la Comunidad Andina de Naciones y en el Sistema de la Integración Centroamericana. La integración regional y el

desarrollo de una gobernanza fronteriza estimulan una creciente internacionalización de los gobiernos subnacionales.

De manera particular, el TLCAN abrió nuevos espacios de colaboración en la relación México-Estados Unidos, particularmente entre actores del sector privado, social y de los gobiernos locales de ambos lados de la frontera, buscando incentivar las relaciones de cooperación y la disminución de las asimetrías, las cuales históricamente han existido entre ambos países (Barajas, 2013b).

Los procesos de cooperación fronteriza endógenos encuentran su base principal en una visión estratégica de el/los liderazgo/s local/es, ya sea el liderazgo del intendente municipal o bien de alguno de los sectores de la comunidad. Los municipios son actores clave a pesar de sus capacidades débiles, frágiles o limitadas. Se trata del nivel de la administración pública más cercano al ciudadano y con un amplio poder de convocatoria en términos de actores individuales o institucionales.

Los actores subnacionales contribuyen claramente en la definición de una agenda de gobernanza y desarrollo fronterizo, como se ha presentado en los numerosos capítulos que analizan las relaciones bilaterales en la frontera de México con Estados Unidos. La cooperación fronteriza potenciada a partir de los respectivos procesos nacionales de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, y persigue una combinación equilibrada de políticas y estrategias de gobernanza en sus dimensiones vertical y horizontal.

La paradiplomacia es parte esencial del proceso de la gobernanza, pero también tiene sus límites, toda vez que es difícil establecer cómo la primera podría influir, por ejemplo, en los clústers que derivan de redes globales de producción, lo cual no elimina el reconocimiento acerca del valor estratégico de la paradiplomacia al momento de construir una región transfronteriza (Wong-González, 2013a; López y Miranda, 2013). En ambas dimensiones de la gobernanza, los gobiernos subnacionales y, particularmente, locales, cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores, como las estatales, provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores, como programas nacionales, regionales o provinciales e incluso internacionales) de las políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituyen en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

Para esta representación de los diversos sectores, las redes de cooperación transfronteriza van a desempeñar un papel determinante. En particular, los sectores

privado y social, y aun el sector público, encuentran en las redes informales y semi-formales un esquema de cooperación flexible y ágil para la toma de decisiones, situación que no siempre es así en el caso de los mecanismos altamente formalizados de la cooperación. Aun en las redes transfronterizas, es importante conocer cuál es el papel de los actores en un proceso multinivel (Barajas, 2013a, 2013b).

Los territorios y las poblaciones de frontera necesitan recrear condiciones de igualdad desde las cuales puedan generar crecimiento económico y mayor desarrollo social. Se requiere abandonar o al menos aminorar las hipótesis de conflicto, constituyendo una verdadera región de paz y libre de armas nucleares, ya que la imagen de la frontera armada debiera desaparecer. Esto implica apoyar un proceso de cambio de imagen y mentalidad en el interior de muchas dependencias nacionales, fortaleciendo su relación con las poblaciones de frontera a partir de un estímulo a la desconcentración institucional y a la descentralización de competencias y decisiones. Probablemente, en América Latina la actual experiencia brasileña puede ser un fiel ejemplo a partir de la tarea encarada por el Ministerio de Integración Nacional y desde la Dirección de Asuntos Federativos de la Presidencia de la República (Oddone, 2013), y en lo opuesto, la experiencia mexicana de seguir controlando desde el centro las decisiones que atañen y afectan directamente a sus fronteras, bloqueando con ello las iniciativas locales.

En la mayoría de las fronteras se viven más fuertemente las asimetrías de los países, y la integración regional puede dar una respuesta solidaria ante las diferencias interregionales, las diferencias sectoriales, las desigualdades en la distribución territorial de la riqueza, las dificultades en el acceso a la propiedad privada y el hacinamiento urbano, entre otras cuestiones. La respuesta a la desigualdad pasa por mejorar las condiciones de empleabilidad de la población, a la vez que se aumenta la productividad territorial de las regiones de frontera y de los países en general. Para lograr un aumento de empleabilidad con productividad son necesarias las acciones públicas de los Estados, tanto en el nivel nacional como en el marco de los procesos de integración regional.

Lo que es cierto es que existe insuficiencia de la cooperación formal, pero la cooperación fronteriza ofrece un nuevo espacio para la creación de consensos que sustenten las acciones públicas destinadas a disminuir la desigualdad y favorecer la integración regional desde abajo. De alguna manera, las fronteras componen un interesante laboratorio de experimentación social de la integración a la vez que permiten la aplicación de acciones y políticas públicas diferenciadas y selectivas para una transformación productiva con equidad territorial y cohesión social.

BLANCA

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y James Robinson, 2012, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Deusto.
- Ackleson, Jason, 1999, “Discourses of Identity and Territoriality on the U.S.-Mexican Border”, en *Geopolitics*, vol. 4, núm. 2, Londres, Routledge, pp. 155-179.
- Ackleson, Jason, 2005a, “Border Security in Risk Society”, en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 20, núm. 1, Londres, Routledge, pp. 1-22.
- Ackleson, Jason, 2005b, “Constructing Security on the U.S.-Mexico Border”, en *Political Geography*, vol. 24, núm. 2, Elsevier, pp. 165-184.
- Ackleson, Jason y Justin Kastner, 2008, “‘Routinizing’ Cooperation and Changing Narratives: The Security and Prosperity Partnership of North America”, en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 23, núm. 1, Londres, Routledge, pp. 13-30.
- Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2008, “Improving Economic Outcomes by Reducing Border Delays: Facilitating the Vital Flow of Commercial Traffic Across the U.S.-Mexico Border”, HDR Decision Economics/Crossborder Group Inc.
- Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras, 2010, “FAST Overview”, Washington, D.C., Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos.
- Agencia para la Promoción y el Desarrollo de las Prefecturas del Norte del Reino (APDN), 2005, “Estrategia de desarrollo de las prefecturas y provincias del norte del Reino”, Reino de Marruecos, Agencia para la Promoción y el Desarrollo de las Prefecturas del Norte del Reino, disponible en <www.apdn.ma>, consultado el 15 de noviembre de 2013.

- Agnew, John, 2008, "Borders on the Mind: Re-framing Border Thinking", en *Ethics & Global Politics*, vol. 1, núm. 4, pp. 175-191.
- Agranoff, Robert, 1997, "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafel Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal/ Sociedade Portuguesa de Inovação (AECTG-NP/SPI), 2010, *Percepción de la población de Galicia y del norte del Portugal sobre la Eurorregión*, Vigo, AECTG-NP/SPI.
- Aguilar, Luis Fernando, 1996, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, pp. 109-152.
- Aguilar, Luis Fernando, 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis Fernando, 2009, "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones", en *Cuadernos de Liderazgo*, núm. 17, Barcelona, Universidad de Barcelona, p. 56.
- Aguilar, Luis Fernando, 2010a, "Gobernanza y cooperación transfronteriza", ponencia presentada en el seminario Relaciones México-Estados Unidos, de la Interdependencia, la Integración Económica a la Corresponsabilidad en Seguridad Fronteriza, Tijuana, El Colef.
- Aguilar, Luis Fernando, 2010b, *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, Luis Fernando, 2011, "Políticas públicas y transversalidad", en José María Ramos, Félix Acosta y José Sosa (coords.), *La evaluación de las políticas públicas en México*, Tijuana, Instituto Nacional de Administración Pública/El Colef, pp. 23-42.
- Aguilar, Luis Fernando, 2013a, "Gobernanza transfronteriza. Una observación conceptual", en María del Rosio Barajas Escamilla y Luis F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef, pp. 103-116.
- Aguilar, Luis Fernando, 2013b, "Conclusiones del libro Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas", en María del Rosio Barajas Escamilla y Luis F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef, pp. 357-370.
- Aguilar, Luis Fernando, 2014, "Las dimensiones y los niveles de gobernanza", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, núm. 1, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 11-36.

- Aguilar Barajas, Ismael, 2001, "La agenda de política urbana regional: algunas reflexiones para el caso de México y latinoamericano", documento de trabajo editado para el Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies/ Universidad de Texas en Austin, disponible en <www.utexas.edu/cola/lilas/centers/publications/visitingpapers.html>, consultado el 10 de octubre de 2013.
- Aguirre Zabala, Iñaki, 1999, "Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, pp. 185-209.
- Aguirre Zabala, Iñaki, 2001, "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico", en Michael Keating y Francisco Aldecoa (coords.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 203-235.
- Ajuntament de Barcelona, 2007, "Sectoros estratégicos con marca Barcelona 2005", disponible en <<http://w3.bcn.es/fitxers/bcn-negocis/sectorosestrategicoscast.690.pdf>>, consultado el 12 de octubre de 2013.
- Alaoui Lamrani, Abdelmalek, 2000, *Débat national sur l'aménagement du territoire. Eléments introductifs*, Marruecos, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat/Okad-Rabat.
- Alba, Francisco, 1999, "La política migratoria mexicana después de IRCA", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, México, El Colmex, pp. 11-37.
- Aldecoa, Francisco, 2006, "La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones", en Sergio Rodríguez Gelfenstein (coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 53-82.
- Aldecoa, Francisco y Michael Keating (eds.), 1999, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers.
- Aldecoa, Francisco y Michael Keating (eds.), 2001, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Alegria Olazábal, Tito, 2009, *Metrópolis transfronteriza: revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México, y San Diego, Estados Unidos*, México, El Colef/Miguel Ángel Porrúa.
- Alfie Cohen, Miriam, 2002, "El medio ambiente en la frontera México-Estados Unidos. ¿Las ONG ambientalistas, nuevos actores sociales?", en *Estudios Fronterizos*, vol. 3, núm. 5, Mexicali, UABC, pp. 43-75.

- Almond, Gabriel y Sidney Verba, 2007, "La cultura política", en Albert Batlle (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, pp. 171-201.
- Alvarado, Mariana y Tim Steller, 2011, "Tucson Group Going South to Promote Trade with Mexico", en *Arizona Daily Star*, "Business", Tucson, 2 de enero.
- Anderson, James, 2002, "Borders after 11 September 2001", en *Space & Polity*, vol. 6, núm. 2, Londres, Routledge, pp. 227-232.
- Anderson, Joan y Egbert Wever, 2003, "Borders, Border Regions and Economic Integration: One World, Ready or Not", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 18, núm. 1, Londres, Routledge, pp. 27-38.
- Anderson, Joan y James Gerber, 2004, "A Human Development Index for the United States-Mexico Border", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, núm. 2, Londres, Routledge, pp. 1-26.
- Anderson, Joan y James Gerber, 2007, "Research Note: A Dataset for U.S.-Mexico Border Research", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 22, núm. 2, Londres, Routledge, pp. 113-118.
- Anderson, Joan y James Gerber, 2008, *Fifty Years of Change on the U.S.-Mexico Border. Growth, Development, and Quality of Life*, Austin, University of Texas Press.
- Anderson, Malcolm, 1996, *Frontiers. Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge, Polity Press.
- Andreas, Peter, 2000, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Andreas, Peter, 2003, "Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century", en *International Security*, vol. 28, núm. 2, pp. 78-111.
- Andreas, Peter y Thomas J. Biersteker (eds.), 2003, *The Rebordering of North America-Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York/Londres, Routledge.
- Araújo, Joaquim Filipe, 2013, "Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da administração pública", en Hugo Consciência Silvestre y Joaquim Filipe Araújo (coords.), *Colefânea em administração pública*, Lisboa, Escolar Editora, pp. 25-61.
- Archibold, Randal C., 2010, "Arizona Law Causes Split for Border Governors", en *The New York Times*, 6 de julio.
- Arias, Patricia, 2004, "Old Paradigms and New Scenarios in a Migratory Tradition: U.S. Migration from Guanajuato", en Jorge Durand y Douglas Massey, *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 171-183.

- Arizona Department of Health Services, Bureau of Public Health Statistics, varios años, "Health Status and Vital Statistics", disponible en <<http://www.azdhs.gov/pla/index.php>>, consultado el 11 de mayo de 2013.
- Arizona-Mexico Commission (AMC), 2011, "Catalyst", 8 de abril, disponible en <https://www.azmc.org/wp-content/uploads/2013/09/catalyst_summer2013_Web.pdf>, consultado el 11 de mayo de 2013.
- Arizona Strategic Partnership for Economic Development (ASPED), 1992, "Creating a 21st Century Economy: Arizona's Strategic Plan for Economic Development", vol. 1, Tempe, Arizona, Strategic Plan.
- Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), 2004, *Carta europea delle Region di confinee transfrontaliere*, disponible en <http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.it.pdf>, consultado el 10 de diciembre de 2013.
- Ayuntamiento de Curitiba, 2002, *Modelo colaborativo, experiencias y aprendizaje sobre temas de desarrollo comunitario en Curitiba*, Curitiba, Study Group for the Third Sector (GETS)/United Way of Canada/Municipal Institute of Public Administration.
- Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2011, *IIRSA 10 años después, sus logros y sus desafíos*, Buenos Aires, BID-INTAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2012, *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia de IIRSA*, Buenos Aires, BID-INTAL.
- Barajas Escamilla, María del Rosio, 2001, "The Global Production Networks in the Electronics Industry: The Experience in The Binational Region Tijuana-San Diego", tesis de doctorado, Irvine, California, University of California.
- 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, El Colef/Miguel Ángel Porrúa, pp. 125-164.
- Barajas Escamilla, María del Rosio, 2013a, "Integración económica y acción colectiva de los actores privados en la cooperación y la gobernanza transfronteriza", ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Empíricas, 24-25 de octubre, Tijuana, El Colef.

- Barajas Escamilla, María del Rosio, 2013b, “La interdependencia como una perspectiva teórica para entender el desarrollo de la región transfronteriza México-Estados Unidos”, en María del Rosio Barajas y Luis F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef, pp. 33-76.
- Barajas Escamilla, María del Rosio y Araceli Almaraz, 2011, “Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México”, en María del Rosio Barajas, Araceli Almaraz, Marcos Reyes y Josefina Pérez (coords.), *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México, en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.
- Barajas Escamilla, María del Rosio y Luis F. Aguilar (coords.), 2013, *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef.
- Barajas Escamilla, María del Rosio, Marcos Reyes, Sergio Peña, Josefina Pérez y José María Ramos (coords.), 2013, “Encuesta CoGo. De las dimensiones de la interdependencia transfronteriza México-Estados Unidos”, en Cooperación y Gobernanza Bilateral y Transfronteriza: Lineamientos de Políticas Públicas, proyecto núm. 106367, Tijuana, El Colef/Conacyt.
- Barbé, Esther, 1987, “El papel del realismo en las relaciones internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau)”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 57, julio-septiembre, nueva época, Madrid, Centro de Estudios Políticos, pp. 149-176.
- Barzelay, Michael y Juan Carlos Cortázar, 2004, *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*, Washington, D.C., BID/INDES.
- Bauman, Zygmunt, 2009, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona, Tusquets.
- Beck, Ulrich, 1996, *The Reinvention of Politics*, Cambridge, Polity.
- Bellingeri, Marco, 2013, “El llamado ‘doble enredo federal’: autonomías, regiones y eurorregiones en la construcción y crisis de la U. E.”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Empíricas, 24-25 de octubre, Tijuana, El Colef.
- Beltrán, Miguel, 1991, *La realidad social*, Madrid, Tecnos.
- Benítez Manaut, Raúl, 2009, “La Iniciativa Mérida, nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 87, julio-octubre, pp. 215-242.
- Benítez Manaut, Raúl y Ricardo Macías Córdova, 1989, *México en Centroamérica: expediente de documentos fundamentales, 1979-1986*, México, UNAM.

- Berger, Peter y Thomas Luckmann, 1986, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Binational Affairs Office in San Diego, 2013, disponible en <<http://www.sandiego.gov/>>, consultado el 20 de marzo de 2013.
- Binfeld, Leigh, 2005, "A Generation of Migrants: Why They Leave, Where They End Up", en *NACLA Report on the Americas*, vol. 39, núm. 1, pp. 31-39.
- Blatter, Joachim, 2001, "Debordering the World of States: Towards a Multi-Level System in Europe and a Multipolity System in North America? Insights from Border Regions", en *European Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 2, pp. 175-209.
- Blatter, Joachim, 2003, "Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces", en *Governance*, vol. 16, núm. 4, pp. 503-526.
- Blatter, Joachim, 2004, "From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America", en *International Journal Urban and Regional Research*, vol. 28, núm. 3, pp. 530-548.
- Blatter, Joachim y Norris Clement, 2000, "Cross-Border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 15, núm. 1, Londres, Routledge, pp. 14-53.
- Boedeltje, Freerk, 2012, "Opportunities for Regional Collaboration on the Border: Sharing the European Border Experience with the San Diego-Tijuana Region", White Paper Prepared for Sandbag, disponible en <<http://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/Whitepaper%20SANDAG-1.pdf>>, consultado el 28 de junio de 2014.
- Boisier, Sergio, 2005, "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, pp. 47-62.
- Bonomi, Aldo, 2004, "La città infinita: forma glocale del mettersi in mezzo tra flussi e luoghi", en Franciscu Sedda (comp.), *Glocal: sul presente a venire*, Roma, Luca Sossella Editore.
- Botto, Mercedes, 2013, "Integración regional y actores subnacionales. El caso del Mercosur", en *Temas y Debates*, año 17, núm. 25, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, pp. 83-106.
- Brenner, Neil, 1999a, "Beyond State-centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies", en *Theory and Society*, vol. 28, núm. 1, Países Bajos, Kluwer Academic Publishers, pp. 39-78.

- Brenner, Neil, 1999b, "Globalization as Reteritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union", en *Urban Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 431-451.
- Breslin, Shaun y Glenn D. Hook (eds.), 2002, *Microregionalism and World Order*, Basingstoke, Reino Unido, Palgrave Macmillan.
- Brey, Antoni y Gonçal Mayos (eds.), 2011, *La sociedad de la ignorancia*, Barcelona, Península.
- Brugué, Quim, 2012, *És la política, idiotes!*, Girona, Accent.
- Brugué, Quim, 2014, "Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, núm. 1, pp. 37-55.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá, 1998, "Políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional", en Quim Brugué y Ricard Gomá (eds.), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Brunet-Jailly, Emmanuel, 2004a, "Comparing Local Cross-Border Relations under E.U. and NAFTA. Canadian American Public Policy", en *Canadian-American Public Policy*, núm. 58, pp. 1-59.
- Brunet-Jailly, Emmanuel, 2004b, "NAFTA, Economic Integration and the Canadian-American Security Regime in the Post-September 11 Era: Multi-Level Governance and Transparent Border?", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, núm. 1, pp. 71-93.
- Brunet-Jailly, Emmanuel, 2004c, "Toward a Model of Border Studies", en *JBS*, vol. 19, núm. 1, pp. 1-18.
- Brunet-Jailly, Emmanuel, 2006, "NAFTA and Cross-Border Relations in Niagara, Detroit, and Vancouver", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 21, núm. 2, pp. 1-20.
- Buhrkohl, Guillermo, 1992, "La cooperación en la teoría de las relaciones internacionales", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, núm. 9, Universidad de Carabobo, Venezuela, pp. 159-166, disponible en <<http://servicio.cid.uc.edu.ve/faces/revista/a3n9/3-9-8.pdf>>, consultado el 16 de octubre de 2013.
- Bureau of Economic Analysis (BEA), 2014, "Regional Economic Accounts, Local Area Personal Income", disponible en <<http://www.bea.gov/regional/index.htm>>, consultado el 18 de septiembre de 2013.
- Bureau of Transportation Statistics, 2014, "Border Crossing/Entry Data", disponible en <http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BC_Index.html>, consultado el 19 de mayo de 2013.
- Bush, George W., 2002, "President Promotes Secure and Open Borders in El Paso", El Paso, Texas, U.S. Department of State, disponible en <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/8907.htm>>, consultado el 9 de enero de 2014.

- Cabanas, Marta; Jean Gabbe, Enrique José Varela y Xoán Vázquez, 2011, “Los documentos estratégicos de la Unión Europea para el 2020: análisis en clave urbana”, en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 18, pp. 195-207.
- Cairo, Heriberto, 2001, “Territorialidad y fronteras del Estado-nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado”, en *Política y Sociedad*, núm. 36, Madrid, pp. 29-38.
- Cairo, Heriberto y María Lois, 2011, “Desfronterización y refronterización en la Península Ibérica”, en *Geopolítica(s)*, núm. 1, pp. 11-22.
- Calavita, Kitty, 1992, *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS*, Nueva York, Routledge.
- California Department of Public Health, 2014, Center for Health Statistics and Informatics, disponible en <<http://www.apps.cdph.ca.gov/vsq/default.asp>>, consultado el 20 de noviembre de 2013.
- Cámara de Comercio de Estados Unidos, 2011, “Steps to a 21st Century U.S.-Mexico Border”, febrero, Washington, D.C., U.S. Chamber of Commerce.
- Cancela, Celso, 2013, “Galicia and North Portugal: From Cross-Border Suspicion to Euroregional Cooperation”, en *Journal of Cross Border Studies in Ireland*, núm. 8, pp. 89-102.
- Cancela, Celso; Constantino Cordal, Luis Domínguez y Enrique José Varela, 2012, “The ‘Formal’ and ‘Informal’ Cross-Border Cooperation in Europe”, en *Actas del Congreso*, 12-15 de septiembre, Lisboa, European ABS Conference, pp. 1-15.
- Canto, Cristian del y Germán Díaz, 2010, *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)/Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- Carrión, Fernando y Víctor Llugsha (comps.), 2013, *Fronteras: rupturas y convergencias*, Quito, Flacso Ecuador/IDRC-CRDI.
- Casellas, Antònia, 2007, “Gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico: adaptaciones locales a estrategias globales”, en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XI, núm. 243, 10 de julio, Universidad de Barcelona.
- Castells, Manuel, 2011, *The Rise of the Network Society. The Information Age. Economy, Society, and Culture*, vol. 1, Chichester, Wiley/Blackwell.
- Castillo, Gustavo del; Armand Peschard y Noé Arón Fuentes, 2007, *Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia*, Tijuana, El Colef, disponible en <<http://www.colef.mx/wp-content/uploads/2013/03/ResumenEjecutivo.pdf>>.

- Celata, Filippo; Raffaella Coletti y Venere Sanna, 2012, "La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina", XII Coloquio Internacional de Geocrítica, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Cerda, Diego, 2012, "Tierra, sentido y territorio: la ecuación geosemántica", en Juan Martín (dir.), *Inclusiva-net. Redes digitales y espacio físico, Segundo encuentro Inclusiva-net*, pp. 10-24, disponible en <<http://medialab-prado.es/mmedia/1/1411/1411.pdf>>, consultado el 20 de agosto de 2013.
- Chacón, Susana, 2009, "Política migratoria: proceso negociador 1947-1954", en *Foro Internacional*, núm. 197, El Colegio de México, pp. 518-558.
- Chapman, Sandra; Sara Niedzwiecki, Gary Marks y Liesbet Hooghe, 2012, "Regional Authority in Latin America: An Analysis of 27 Countries (1950-2010)", en *Social Science Research Network*, disponible en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2104720>.
- Chaqués, Laura, 2004, *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS.
- Charron, Nicholas; Víctor Lapuente y Lewis Dijkstra, 2012, "Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU", Working Papers Regional Policy (01/2012), Bruselas, Comisión Europea, pp. 1-26.
- Chávez, Manuel, 2004, "The North American Border Cooperation Model: Local Challenges for a Security", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, núm. 1, Londres, Routledge, pp. 143-162.
- Chen, Xiangming, 2005, *As Borders Bend. Transnational Spaces on the Pacific Rim*, Nueva York/Toronto/Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Chen, Edward y Chin Hung Kwang (eds.), 1997, *Asia's Borderless Economy: The Emergence of Subregional Zones*, Sídney, Allen and Unwin.
- Christensen, Tom, 2008, "Smart Policy?", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 448-468.
- Clark, Todd E. y Eric van Wincoop, 2001, "Borders and Business Cycles", en *Journal of International Economics*, vol. 55, núm. 1, pp. 59-85.
- Clarke, Susan, 2002, "Spatial Concepts and Cross-Border Governance Strategies: Comparing North American and Northern Europe Experiences", ponencia presentada en EURA Conference on Urban and Spatial European Policies, Turín, 18-20 de abril.
- Clarkson, Stephen, 2003, "The View from the Attic: Toward a Gated Continental Community?", en Peter Andreas y Thomas J. Biersteker, *The Rebordering*

- of North America—Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York/Londres, Routledge, pp. 68-89.
- Clarkson, Stephen, 2008, *Does North America Exist? Governing the Continent after NAFTA and 9/11*, Toronto/Washington, D.C., University of Toronto Press/Woodrow Wilson Center Press.
- Clement, Norris, 1997, “The Changing Economics of International Borders and Border Regions”, en Paul Ganster, Alan Sweedler, James Scott y Wolf Dieter-Eberwein, *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, San Diego State University Press/Institute for Regional Studies of the Californias, pp. 47-63.
- 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 (eds.), *Borders and Borders Politics in a Globalizing World*, Nueva York/Toronto/Oxford/Lanham/Boulder, SR Books, pp. 199-236.
- Cold-Ravnkilde, Marie; Jaidev Singh y Robert G. Lee, 2004, “Cascadia: The (Re)Construction of a Bi-National Space and its Residents”, en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, núm. 1, pp. 59-78.
- Coleman, Matt, 2004, “U.S. Statecraft and The U.S.-Mexico Border as Security/Economy Nexus”, en *Political Geography*, Elsevier, vol. 24, pp. 185-209.
- Coller, Xavier, 2000, *Estudio de casos. Cuadernos Metodológicos 30*, Madrid, CIS.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, *La transformación productiva, 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, *Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013, *Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, 2002, “Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte, 2001-2006”, resumen ejecutivo, febrero.

- Comisión Sonora-Arizona/Arizona-Mexico Commission (CSA/AMC), 1995, Región Sonora-Arizona, 1995-1996, disponible en <<http://www.azmc.org/>>, consultado el 17 de junio de 2013.
- Comité de las Regiones, 2009, “Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel”, en *Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones CONST-IV-020*, Bruselas, Comité de las Regiones.
- Comité Ejecutivo Bilateral, 2010, “Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos adoptado en la Reunión Inaugural del Comité Ejecutivo Bilateral para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI”, disponible en <http://www.economia.gob.mx/files/EU_Plan_de_Accion_Bilateral_Frontera_SigloXXI.pdf>, consultado el 29 de septiembre de 2013.
- Congreso de la Unión, 1992, *Ley sobre Celebración de Tratados*, México, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>>, consultado el 4 de octubre de 2013.
- Consejo de Competitividad de América del Norte (CCAN), 2007, “Enhancing Competitiveness in Canada, Mexico, and The United States: Private Sector Priorities for the Security and Prosperity Partnership of North America”, Consejo de Competitividad de América del Norte, febrero, disponible en <<http://www.uschamber.com/sites/default/files/reports/070223nacc.pdf>>, consultado el 17 de septiembre de 2013.
- Consejo de Europa, 2006, “Practical Guide to Transfrontier Cooperation”, disponible en <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/studies/practical_guide_en.pdf>, consultado el 4 de noviembre de 2013.
- Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, 2010, “Programa Alianza para un Comercio Seguro”, México, Sistema de Administración Tributaria/Aduana México.
- Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES)/ Integración del Desarrollo Regional del Noreste y su Vinculación con Texas (INVITE)/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (2008), “Programa para la Integración del Desarrollo Regional del Noreste y su Vinculación con Texas, de la Corporación de Proyectos Estratégicos del Gobierno de Nuevo León”, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, disponible en <www.invite.org.mx/programas.html>, consultado el 5 de octubre de 2013.
- Cooper, Frederick, 2001, “What is the Concept of Globalization Good for? An African Historian’s Perspective”, en *African Affairs*, vol. 100, núm. 399, abril, Oxford, Oxford University Press/Royal African Society, pp. 189-213, disponible en <<http://afraf.oxfordjournals.org/content/100/399/189.full.pdf+html>>, consultado el 14 de mayo de 2013.

- Córdova, Gustavo; Justin Dutram, Blanca Lara y José G. Rodríguez (coords.), 2012, *Desarrollo humano transfronterizo: retos y oportunidades en la región Sonora-Arizona*, Hermosillo, Sonora, El Colegio de Sonora/Universidad de Sonora/El Colef/Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora.
- Cornago, Noé, 2001, "Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia, las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Cornago, Noé, 2010, "La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción", en Luis Maira (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Cornelius, Wayne, 2002, "Ambivalent Reception: Mass Public Responses to the 'New' Latino Immigration to the United States", en Marcelo Suárez-Orozco y Mariela Páez, *Latinos: Remaking America*, Berkeley, University of California Press, pp. 165-189.
- Cornellá, Alfons, 2011, "Cómo darse de baja y evitar la infoxicación en internet", en *Extra-Net*, mensaje 187, disponible en <http://www.infonomia.com/pdf/1996_12_16_extranet.187.infoxicacion.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2013.
- Council of Foreign Relations, 2005, "Building a North American Community: Report of an Independent Task Force", Washington, D.C., Council of Foreign Relations/Canadian Council of Chief Executives/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Cravacuore, Daniel, 2011, "El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina", documento de trabajo, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Criekemans, David, 2008, "Are the Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down? Preliminary Findings and Hypotheses from a Comparative Study of Some Regions with Legislative Power and Small States", en 2nd Global International Studies Conference, World International Studies Committee (WISC), Ljubljana, Eslovenia, disponible en <www.wiscnetwork.org/papers/WISC_2008-68.pdf>, consultado el 19 de febrero de 2013.
- Cugusi, Battistina y Andrea Stocchiero, 2010, "Macro-Regions, 'La Nouvelle Vague' of Transnational Cooperation: The Geopolitical Case of the Mediterranean Basin", Working Paper núm. 4, en *EU Border Regions*, 17 de diciembre de 2010.

- Davis Scott, Reginald Layfatte, 1985, *Industria maquiladora y subsidiarias de co-inversión. Régimen jurídico y corporativo*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor.
- De Boe, Philippe; Claude Grassland y Adrian Healy, 1999, "Spatial Integration (Final Report, núm. 1.4)", disponible en <http://www.mcrit.com/spesp/SPESP_REPORT/spatial_integration.pdf>, consultado el 15 de abril de 2013.
- De Santiago, Mar, 2004, "¿Novos vieiros para a cidadanía e a identidade? Unha reflexión no marco da gobernación multinivel", en *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, núm. 6, pp. 51-60.
- Dear, Michael J. y Gustavo Leclerc (eds.), 2003, *Postborder City: Cultural Spaces of Bajalta California*, Nueva York, Routledge, disponible en <<http://labs.libhub.org/denverpl/portal/Postborder%20city%20cultural%20spaces%20of%20Bajal/Pt-72-5v/>>.
- Decoville, Antoine; Frédéric Durand, Christophe Sohn y Olivier Walther, 2013, "Comparing Cross-Border Metropolitan Integration in Europe: Towards a Functional Typology", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 28, núm. 2, Londres, Routledge, pp. 221-237.
- Del Campo, Esther, 2012, "Instituciones y gobernanza en América Latina: la continuidad de las reglas informales", en Mikel Barreda y Agustí Cerrillo (coords.), *Gobernanza, instituciones y desarrollo. Homenaje a Joan Prats*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 191-209.
- Délano, Alexandra, 2005, "América para los mexicanos", en *Reforma*, suplemento "Enfoque", México, 13 de febrero, disponible en <<http://www.ime.gob.mx/investigaciones/bibliografias/delano1.pdf>>, consultado el 15 de septiembre de 2013.
- Departamento de la Oficina de Prensa de Estados Unidos, 2013, "U.S. and Mexican Officials Discuss Border Management in High-Level Meeting", Washington, D.C., The White House, 2 de abril, disponible en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/04/12/us-and-mexican-officials-discuss-Border-management-high-level-meeting>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS), 2004, "Securing the Global Supply Chain: Customs-Trade Partnership against Terrorism (C-TPAT): Strategic Plan", Washington, D.C., U.S. CBP, noviembre, disponible en <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/ctpat_strat_plan_3.pdf>, consultado el 11 de enero de 2014.
- Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS), 2012, "C-TPAT: Program Overview", Washington, D.C., Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras, 14 de marzo, disponible en <<http://www.cbp.gov/xp/cgov/>>

- trade/cargo_security/ctpat/ctpat_program_information/what_is_ctpat/>, consultado el 17 de septiembre de 2013.
- Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS), 2013a, “Customs-Trade Partnership against Terrorism (C-TPAT): Factsheet”, Washington, D.C., U.S. CBP, mayo, disponible en <http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/>, consultado el 11 de enero de 2014.
- Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS), 2013b, “CBP’S 2012 Fiscal Year in Review”, Washington, D.C., U.S. Customs and Border Protection, febrero, disponible en <http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/national/02012013_3.xml>, consultado el 11 de enero de 2014.
- Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS), 2013c, “SENTRI Factsheet”, Washington, D.C., U.S. Customs and Border Protection, mayo.
- Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS), 2013d, “U.S. and Mexico Sign Joint Work Plan for Mutual Recognition of Trusted Trader Programs”, Washington, D.C., U.S. Customs and Border Protection, 18 de enero, disponible en <http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/national/01182013_3.xml>, consultado el 12 de enero de 2014.
- Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS), 2013e, “Mutual Recognition”, Washington, D.C., U.S. Customs and Border Protection, disponible en <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/ctpat_program_information/international_efforts/mutual_recog_info.ctt/mutual_recog_info.pdf>, consultado el 11 de enero de 2014.
- Departamento de Transportes de los Estados Unidos de América, 2014, Administración de Investigación y Tecnologías, Oficina de Estadísticas de Transporte, RITA, disponible en <http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BC_Index.html>, consultado el 8 de enero de 2014.
- Diario Oficial de la Comunidad Europea*, 2001, “Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos”, disponible en <http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_niza_es.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2013.
- Dibble, Sandra (2013), “Merida Initiative backing for Tijuana Scouts”, en *The San Diego Union Tribune*, Border & Baja, disponible en <<http://www.utsandiego.com/news/2013/sep/30/scouts-merida-initiative-tijuana-at-risk/>>, consultado el 25 de septiembre de 2013.

- Dingwerth, Klaus y Philipp Pattberg, 2006, "Global Governance as a Perspective on World Politics", en *Global Governance*, vol. 12, núm. 2, Lynne Rienner Publishers, pp. 185-203.
- Domínguez, Ana, 2009, "Medio ambiente y política exterior de México: antecedentes, situación actual y perspectivas", México, Universidad Iberoamericana-Departamento de Estudios Internacionales, disponible en <http://www.iberori.org/productos/dominguez_2009.pdf>, consultado el 12 de agosto de 2013.
- Domínguez, Luis, 2004, "Europa e a fronteira luso-galaica: história e reencontro", en Luis Domínguez y Nuno Venade (coords.), *As Euro-Regiões e o futuro da Europa: o modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Vigo/Porto, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 3-51.
- Domínguez, Luis, 2006, "Cinquenta anos cooperando entre fronteiras na Europa (1950-2000)", en Luis Domínguez (dir.), *Europa e a cooperação transfronteiriça*, Porto/Vigo, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 151-185.
- Domínguez, Luis, 2008a, "La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006). Las estructuras de cooperación", en Luis Domínguez (dir.), *A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo/Porto, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular/Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, pp. 13-48.
- Domínguez, Luis, 2008b, "Anexos", en Luis Domínguez (dir.), *A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo/Porto, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular/Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, pp. 51-102.
- Domínguez, Luis, 2013, *Estudio socioeconómico de la frontera entre Portugal y España*, Salamanca, RIET/Diputación de Salamanca.
- Douglass, William, 1994, "Las fronteras: ¿muros o puentes?", en *Historia y Fuente Oral*, núm. 12, pp. 43-50.
- Duchacek, Ivo, 1986, *The Territorial Dimension of Politics within, among, and across Nations*, Boulder, Westview Press.
- Duchacek, Ivo, 1991, "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 5-33.
- Dupas, Gilberto, 2001, "The Logic of Globalisation: Tensions and Governability in Contemporary Society", Discussion Paper, núm. 52, París, UNESCO-MOST, disponible en <<http://www.unesco.org/most/dsp52.htm>>, consultado el 20 de agosto de 2013.

- Durand, Jorge, 2013, “Nueva fase migratoria”, en *Papeles de Población*, vol. 19, núm. 77, pp. 83-113.
- Easterly, William y Ross Levine, 2001, “It’s Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models”, en *The World Bank Economic Review*, vol. 15, núm. 2, pp. 177-219.
- Eckstein, Harry, 1975, “Case Study and Theory in Political Science”, en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 7, *Strategies of Inquiry*, Reading, Addison-Wesley, pp. 79-138.
- Edwards, Sebastian, 2010, *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, Chicago, University of Chicago Press.
- Ehlers Nicole; Jan Buursink y Frans Boekema, 2001, “Introduction: Binational Cities and their Regions: From Diverging Cases to a Common Research Agenda”, en *Geo Journal*, vol. 54, Países Bajos, Kluwer Academic Publishers, pp. 1-5.
- El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), 2007, “Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar la eficiencia”, resumen ejecutivo.
- El Colegio de la Frontera Norte (El Colef)/Wilson Center, 2009, “Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos”, conferencia de Gobernadores Fronterizos, Monterrey, septiembre, El Colef/Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- El Houdaigui, Rachid, 2005, “Le détroit de Gibraltar: d’une frontière conflictuelle à un espace transnational?”, en Ferran Izquierdo y Thierry Desrves, *Actas del Primer Congreso del Foro de Investigadores del Mundo Árabe y Musulmán*, Barcelona, Bellaterra.
- Embajada de Estados Unidos en México, 2012, “Información histórica: Iniciativa Mérida-Entregas principales al 30 de noviembre de 2012”, Washington, D.C., U.S. Department of State, noviembre, disponible en <<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/agosto2013/fs-majordelvs%20-200813-esp.pdf>>, consultado el 17 de septiembre de 2013.
- Embajada de Estados Unidos en México, 2013, “Hoja informativa-Entregas principales de la Iniciativa Mérida en 2013”, Embajada de Estados Unidos en México, consultado el 8 de mayo de 2014.
- Embajada de Estados Unidos en México, 2013, “Hoja informativa-Reducción de la demanda de drogas”, Embajada de Estados Unidos en México, consultado el 6 de mayo de 2014.
- Embajada de Estados Unidos en México, 2013, “Hoja informativa-Reforma de centros penitenciarios”, Embajada de Estados Unidos en México, consultado el 7 de mayo de 2014.

- Embajada de Estados Unidos en México, 2013, “La Asociación Americana de Prisiones (ACA) y su proceso de acreditación”, Embajada de Estados Unidos en México, consultado el 6 de mayo de 2014.
- Embajada de Estados Unidos en México, 2014, “Hoja informativa-Iniciativa Mérida, panorama general”, Embajada de Estados Unidos en México, consultado el 9 de mayo de 2014.
- Embajada de Estados Unidos en México, 2014, “Hoja informativa-Cultura de la legalidad”, Embajada de Estados Unidos en México, consultado el 5 de mayo de 2014.
- Erb, Guy F. y Cathryn Thorup, 1986, “Las relaciones entre México y Estados Unidos: cuestiones futuras”, en *Foro Internacional*, vol. 26, núm. 4, pp. 480-510.
- ESPON, 2010, *Metroborder. Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions. Final Report*, ESPON, Luxemburgo, disponible en <http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/METROBORDER_-_Final_Report_-_29_DEC_2010.pdf>, consultado el 30 de junio de 2014.
- Eur-Lex, 2013, “Access to European Union Law”, disponible en <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_it.htm>, consultado el 10 de diciembre de 2013.
- European Neighbourhood Partnership Instrument (ENPI), 2013, disponible en <http://issuu.com/actionglobalcommunicationsltd/docs/eni_leaflet16_eu/1?e=6346130/8143223>, consultado el 10 de diciembre de 2013.
- European Union. Committee of the Regions, 2012, “The Future of E.U. Cohesion Policy as Seen by Regions and Cities Interinstitutional Negotiations on Cohesion Policy Post”, octubre, disponible en <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/The%20future%20of%20the%20EU%20cohesion%20policy%20as%20seen%20by%20regions%20and%20cities/the-future-of-eu_English.pdf>, consultado el 20 de mayo de 2013.
- European Union. Committee of the Regions, 2013, *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – The Role of Regional Parliaments with Legislative Powers and other Subnational Authorities*, disponible en <<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/subsidiarity-warning-system-lisbon-treaty.pdf>>, consultado el 10 de diciembre de 2013.
- Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 2012, Pontevedra/Porto, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- Falção, Humberto y Caio Marini, 2010, *Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública*, Brasilia, Instituto Publicx.
- Falção, Humberto; Caio Marini y João P. Mota, 2013, “La aplicación de modelos organizacionales para la gobernanza por resultados: lecciones de su apli-

- cación en Brasil”, en José María Ramos, Alberto Villalobos y Alexandre Borges (coords.), *Gobernanza por resultados en Brasil y México: marco conceptual, evidencias y retos*, Brasilia, Centro de Alta Dirección Pública/Instituto Publix.
- Farah, Patricia; Leonardo Granato y Nahuel Oddone, 2010, *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Farson, Stuart, 2006, “Rethinking the North American Frontier after 9/11”, en *Journal of Borderlands Studies*, Londres, Routledge, vol. 21, núm. 1, pp. 23-46.
- Feenstra, Robert C.; Robert Inklaar y Marcel P. Timmer, 2013, “The Next Generation of the Penn World Table”, disponible en <www.ggdc.net/pwt>, consultado el 5 de marzo de 2014.
- Félix Berumen, Humberto, 2011, *Tijuana la horrible. Entre la historia y el mito*, Tijuana, El Día/El Colef.
- 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/Fondo de Cultura Económica, pp. 57-79.
- Flyvbjerg, Bent, 2004, “Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 106/04, pp. 33-61.
- Foster, Kathryn, 1997, “Regional Impulses”, en *Journal of Urban Affairs*, vol. 19, núm. 4, Búfalo, JAI Press, pp. 375-403.
- Friedmann, John, 1993, “Toward a Non-Euclidian Mode of Planning”, en *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, núm. 4, Londres, Routledge, pp. 482-485.
- Frontex Press Pack 2010, Operations de Frontex, 2009, disponible en <<http://ceriscope.sciences-po.fr/node/87>>, consultado el 20 de enero de 2014.
- Frontières de France. Coopération Transfrontalière, 2013, “Principaux Accords, structures et Programmes de Coopération”, MOT, disponible en <<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/themes/theme/show/gouvernance-transfrontaliere/>>, consultado el 10 de junio de 2014.
- Fuentes, Noé Arón; Alejandro Díaz Bautista y Alejandro Brugués, 2013, “Impacto de la homologación del IVA en Baja California”, Tijuana, El Colef, documento de coyuntura.
- Fuentes, César y Sergio Peña, 2010, “Globalization, Transborder Networks, and U.S.-Mexico Border Cities”, en Kathleen Staudt, César Fuentes y Julia Monárrez Fragoso, *Cities and Citizenship at the U.S.-Mexico Border: The*

- Paso del Norte Metropolitan Region*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 1-20.
- Furia, Peter; Jaesook Lee, Deborah Rexrode y James Ellis, 2010, "C-TPAT 2010 Partner Survey", Washington, D.C., U.S. CBP, junio, disponible en <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/ctpat_news_reports/2010_cost_savings.ctt/2010_cost_savings.pdf>, consultado el 11 de enero de 2014.
- Gans, Judith, 2008, *Immigrants in Arizona: Fiscal and Economic Impacts*, Tucson, University of Arizona/Udall Center for Studies in Public Policy.
- Ganster, Paul; Alan Sweedler, James Scott y Wolf-Dieter Eberwein (eds.), 1997, *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, San Diego State University Press/Institute for Regional Studies of the Californias, Sonderstandort-Bitte Wenden Sie sich an eine Bibliothekarln, pp. 3-23.
- Ganster, Paul y David E. Lorey (eds.), 2005, *Borders and Border Politics in a Globalizing World*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- García Delgado, Carlos, 2004, "El acuerdo migratorio México-Estados Unidos. Postura nacional de largo plazo", en *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, México, Instituto Matías Romero/SRE, pp. 125-151.
- General Accounting Office (GAO), 1999, "U.S.-Mexico Border Issues and Challenges Confronting the United States and Mexico", Report to Congressional Requesters, 1 de julio, disponible en <<http://www.gao.gov/assets/230/227572.pdf>>, consultado el 20 de agosto de 2014.
- General Accounting Office (GAO), 2010, "Merida Initiative: The United States has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures", en GAO 10-837R, 21 de julio, disponible en <<http://www.gao.gov/assets/310/307523.pdf>>, consultado el 6 de noviembre de 2013.
- Gerber, James, 2004, "Explaining Low Income and High Unemployment in Imperial County", en Kimberly Collins, Paul Ganster, Cheryl Mason, Eduardo Sánchez López y Margarito Quintero-Núñez (eds.), *Imperial-Mexicali Valleys: Development and Environment of the U.S.-Mexican Border Region*, San Diego, San Diego State University Press.
- Gerber, James, 2009, "Human and Physical Infrastructure along the U.S. Border with Mexico", Binational Research Paper, en James A. Baker III Institute for Public Policy, *Developing the U.S.-Mexico Border Region for a Prosperous and Secure Relationship*, Houston, James A. Baker III Institute for Public Policy.

- 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”, en *Global Economy Journal*, vol. 10, núm. 4, pp. 1-17.
- Gilchrist, Jim y Jerome Corsi, 2006, *Minutemen: The Battle to Secure America's Borders*, Los Ángeles, World Ahead Publishing.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1985, *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*, México.
- Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, 2006, “Declaración conjunta: ASPAN”, Cancún, México, 21 de marzo de 2006.
- Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, disponible en <<http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>>, consultado el 28 de septiembre de 2013 y el 12 de abril de 2014.
- Godínez, Víctor y María del Huerto Romero, 2004, *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso/Diputación de Barcelona, disponible en <http://observ-oed.org/sites/observ-oed.org/files/publicacion/docs/26_19_1.pdf>.
- Göhler, Gerhard, 1994, “Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen”, en Gerhard Göhler (ed.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil Politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden, Nomos, pp. 19-46.
- González Gutiérrez, Carlos, 2010, “Veinte años de tejer redes”, en Instituto Matías Romero, *Mexicanos en el exterior. Trayectoria y perspectivas (1990-2010)*, México, Instituto Matías Romero-SRE, pp. 41-57.
- Groginsky, V., 2005, “Migration Policy: The Inevitable U.S.-Mexico Clash”, en *Defense and Foreign Affairs Strategic Policy*, vol. 33, núm. 3, pp. 9-13.
- Groupe de Recherches Géographiques sur le Rif, 1994, *Développement des Montagnes Rifaines: quelle stratégie?*, Tetuán, Marruecos, Université de Tétouan.
- Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez (coords.), 1995, *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, El Colef/Fundación Friedrich Ebert.
- Hansen, Niles, 1977, “Border Regions: A Critique of Spatial Theory and a European Case Study”, en *The Annals of Regional Science*, Londres, Routledge, vol. 11, núm. 1, pp. 1-14.
- Hansen, Povl y Göran Serin, 2007, “Integration Strategies and Barriers to Cooperation in Cross-Border Regions: Case Study of the Øresund Region”, en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 22, núm. 2, Londres, Routledge, pp. 39-56.

- Hanson, Gordon, 2005, *Why Does Immigration Divide America? Public Finance and Political Opposition to Open Borders*, Washington, Institute for International Economics.
- Harris, Nigel, 1983, *Of Bread and Guns. The World Economy in Crisis*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Harris, Nigel, 1986, *The End of the Third World: New Industrializing Countries and the Decline of the Ideology*, Nueva York, Penguin Books.
- Harvey, David, 2006, *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*, Nueva York, Verso.
- Hassner, Peter, 2002, "Fixed Borders or Moving Borderlands?: A New Type of Border for a New Type of Entity", en J. Zielonka, *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, pp. 38-50.
- Healey, Patsy, 2006, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Nueva York, Palgrave.
- Heclo, Hugh, 2010, *Pensar institucionalmente*, Barcelona, Paidós.
- Herzog, Lawrence A., 1990, *Where North Meets South: Cities, Space, and Politics on the United States-Mexico Border*, Austin, University of Texas Press.
- Herzog, Lawrence A., 1991, "Cross-National Urban Structure in the Era of Global Cities: The U.S.-Mexico Transfrontier Metropolis", en *Urban Studies*, vol. 28, núm. 4, pp. 519-533.
- Hirschman, Albert O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hocking, Brian, 1993, "Introduction", en Brian Hocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, Londres, Leicester University Press.
- Hocking, Brian, 1999, "Patrolling the Frontier: Globalization, Localization and the Actorness of Non-Central Governments", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, pp. 17-39.
- Hocking, Brian, 2001, "Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline'", en Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Londres, Macmillan, pp. 21-42.
- Homero, Carlos; Caio Marini, Alexandre Borges Afonso, Ana Cristina Wollmann, Zornig Jayme y Elaine Rossi Ribeiro, 2013, "En busca de una tercera generación de reformas gerenciales: modelo de gestión por resultados de la ciudad de Curitiba", en José María Ramos, Alberto Villalobos y Alexandre Borges (coords.), *Gobernanza por resultados en Brasil y México: marco conceptual, evidencias y retos*, Brasilia, Centro de Alta Dirección Pública e Instituto Publix.

- Hooghe, Liesbet, 1996, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet; Gary Marks y Arjan Schakel, 2010, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Londres, Routledge.
- Hospers, Gert-Jan, 2006, "Borders, Bridges and Branding: The Transformation of the Øresund Region into an Imagined Space", en *European Planning Studies*, vol. 14, núm. 8, Londres, Routledge, pp. 1015-1033.
- Huntington, Samuel y Lawrence Harrison (eds.), 2004, *La cultura es lo que importa*, Buenos Aires, Ariel.
- Iglesias, Marcela; Ángel Valencia, Miguel Agudo, Victoria Veguilla y Cristina Gutiérrez, 2011, *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Balance y perspectivas*, Sevilla, Junta de Andalucía.
- InfoSecretaría de Economía (2013), "Información estadística y arancelaria: sistema de consulta de información estadística por país", disponible en <<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-externo/informacion-estadistica-y-arancelaria>>, consultado el 10 de septiembre de 2014.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), 2006, *Estudio potencial de evaluación productiva en los EID*, Buenos Aires, IIRSA.
- Innerarity, Daniel, 2011, "La sociedad del desconocimiento", en Antoni Brey y Gonçal Mayos (eds.), *La sociedad de la ignorancia*, Barcelona, Península, pp. 159-166.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 1990, Censo General de Población y Vivienda, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>>, consultado el 14 de abril de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2000, Censo General de Población y Vivienda, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>>, consultado el 14 de abril de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2010, Censo de Población y Vivienda, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>>, consultado el 14 de abril de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2014a, Banco de Información Económica, Cuentas Nacionales, Producto Interno Bruto por entidad federativa, base 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2014b, Banco de Información Económica, Sector Externo, Inversión Extranjera.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2014c, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad).

- Integración del Desarrollo Regional del Noreste y su Vinculación con Texas (INVITE), 2007, *Integración económica noreste de México-Texas. Diagnóstico y prospectiva. Programa para la integración del desarrollo regional del noreste y su vinculación con Texas*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Isacson, Adam y Maureen Meyer, 2012, *Más allá de la escalada de seguridad. La seguridad y los migrantes a lo largo de la frontera entre EE.UU. y México*, Washington/Tijuana, B.C., WOLA/El Colef/ Fundación Ford.
- Jessop, Bob, 2002, "The Political Economy of Scale", en Markus Perkmann y Ngai-Ling Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 25-49.
- Jessop, Bob, 2004, "La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas", en *Eure*, vol. XXIX, núm. 89, Santiago de Chile, pp. 25-41.
- Jessop, Bob y Ngai-Ling Sum, 2000, "An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for (inter) Urban Competition", en *Urban Studies*, vol. 37, núm. 12, pp. 2287-2313.
- Jones, Vivian C. y Marc C. Rosenblum, 2013, "U.S. Customs and Border Protection: Trade Facilitation, Enforcement and Security", reporte R43014, Washington, D.C., Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, 22 de marzo.
- Kavanagh, William, 1994, "Historia y fuente oral", en *Fronteras*, núm. 12, pp. 7-9.
- Kavanagh, William, 2013, "Proximity and Asymmetry on the Portuguese-Spanish Border", en Jutta Lauth Bacas y William Kavanagh (eds.), *Border Encounters. Asymmetry and Proximity at Europe's Frontiers*, Nueva York/Oxford, Berghahn Books, pp. 108-137.
- Keating, Michael, 1999, "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, pp. 1-16.
- Keating, Michael, 2000, "Paradiplomacy and Regional Networking", Forum of Federations: An International Federalism, Hanover, octubre.
- Keating, Michael, 2001, "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Keating, Michael y Donatella Della Porta, 2013, *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, Madrid, Akal.
- Keohane, Robert O., 1998, "International Institutions: Can Interdependence Work?", en *Foreign Policy*, núm. 110, pp. 82-194.

- Keohane, Robert O., 2009, "Cooperación y regímenes internacionales", en Arturo Borja Tamayo (coord.), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE, pp. 207-232.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, 1989, *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois/Boston/Londres, Scott Foresman and Company, Little Brown Series in Political Science.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye Jr., 2000, "Globalization: What's New? What's Not? (And so What?)", en *Foreign Policy*, núm. 118, pp. 104-119.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, 2009, "El realismo y la interdependencia compleja", en Arturo Borja Tamayo (coord.), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE, pp. 125-150.
- Kincaid, John, 2009, "Bibliographic Resources for Federalism and Foreign Affairs", en Hans J. Michelmann (ed.), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal, Forum of Federations/McGill-Queen's University Press, Booklet Series, vol. 5, p. 353.
- Koopman, Robert; William Powers, Zhi Wang y Shang-Jin Wei, 2010, "Give Credit where Credit is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains", documento núm. 16426, Oficina Nacional de Investigación Económica de Estados Unidos, septiembre, disponible en <<http://www.nber.org/papers/w16426>>, consultado el 8 de enero de 2014.
- Kramsch, Olivier, 2011, "Negociando el 'giro espacial' de la gobernanza transfronteriza en Europa: notas de una agenda de investigación", en *Geopolítica(s)*, vol. 2, núm. 2, pp. 185-207.
- Krasner, Stephen, 2001, *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós.
- Kroll, John, 1993, "The Complexity of Interdependence", en *International Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 3, Nueva Jersey, Wiley, septiembre, pp. 321-347.
- Kuus, Merje, 2009, "Critical Geopolitics", en Robert Denemark (ed.), *The International Studies Encyclopedia*, Chichester, Wiley-Blackwell.
- Kyl, Jon, 2010, "Interview for Spotlights: Future of the Immigration Debate", en *Arizona Alumni Magazine*, vol. 88, núm. 1, p. 30.
- Lakoff, George y Mark Johnson, 1991, *Metáforas de la vida cotidiana*, Madrid, Cátedra.
- Lara, Francisco, 2000, "Transboundary Networks for Environmental Management in the San Diego-Tijuana Border Region", en Lawrence Herzog (ed.), *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Lara, Francisco, 2013, "La construcción de espacios para la planeación transfronteriza: conciencia e identidad regional en frontera México-Estados Unidos",

- ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Empíricas, Tijuana, El Colef, 24-25 de octubre.
- Lara Valencia, Francisco e Irasema Coronado, 1995, "Relaciones sociales y cooperación transfronteriza en la región Sonora-Arizona", en *Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica*, vol. V, núm. 10, pp. 171-195.
- Lara Valencia, Francisco; Carlo de la Parra, Mayra P. Melgar, Kristofer Patrón y Carolina Sánchez, 2013, "Gobernanza y gestión del desarrollo en la frontera México-Estados Unidos: la Conferencia de Gobernadores Fronterizos", en María del Rosio Barajas y Luis Aguilar, *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef.
- Le Galès, Patrick, 1988, "Grande-Bretagne: le gouvernement contre les villes", en *Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 38, pp. 53-62.
- Leadbeater, Charles, 2012, *It's Cooperation, Stupid. Why Richard Dawkins, Thomas Hobbes and Milton Friedman Got it Wrong*, Londres, Institute for Public Policy Research (IPPR).
- Lecours, André, 2008, "Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World", en *Discussion Papers in Diplomacy*, Países Bajos, Institute of International Relations "Clingendael", diciembre.
- Lennox, Victoria, 2008, "Canada-U.S. Border Regions: Engines of Integration at an Impasse. The Case of Cascadia", en *International Relations*, Oxford, Oxford University, disponible en <<http://www.e-ir.info/?p=1070>>, consultado el 8 de junio de 2013.
- Leycegui, Beatriz, 2012, "Socios sin barreras", en Beatriz Leycegui, *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México, 2006-2012*, México, ITAM/Secretaría de Economía.
- Lipset, Seymour y Stein Rokkan, 2007, "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en Albert Batlle (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, pp. 231-273.
- Llera Pacheco, Francisco y Ángeles López N., 2012, *In Border Twin Cities. Lessons and Challenges for the Ciudad Juárez-El Paso and the Frankfurt (Oder) Shubice*, Chihuahua, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/El Colegio de Chihuahua.
- Lodola, Germán, 2009, "Vicios y virtudes del estudio de caso en política comparada", en *Boletín de Política Comparada*, núm. 1, pp. 1-20.
- Lois, María, 2013, "Re-significando la frontera: el caso de la eurociudad Chaves-Verín", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Universidad Complutense de Madrid, núm. 61, pp. 309-327.
- López, Álvaro, 1998, *A Galicia irredenta*, Vigo, Ediciones Xerais.

- López, Álvaro, 2004, “Galaecos españois e porto galaecos: identidades e fronteira”, en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 6, pp. 43-50.
- López, Álvaro, 2005, “A crise do Estado en zonas transfronterizas: estudo de caso do Couto Mixto como modelo sociopolítico alternativo ao Estado”, en Antonio-Carlos Pereira y Argimiro Rojo (coords.), *Multiconstitucionalismo e multigoberno. Estados e rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela, Servicio de Publicaciones-Universidade de Santiago de Compostela, pp. 177-183.
- López, Lorenzo (coord.), 2000, *La frontera hispano-portuguesa: nuevo espacio de atracción y cooperación*, Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques.
- López Lara, Enrique, 2001, “Diagnóstico territorial de las montañas del Rif (Marruecos). Propuesta de desarrollo territorial de un espacio subdesarrollado”, en *Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles. Forma y función del territorio*, Oviedo, Universidad de Oviedo/CeCodet/AGE/GEA, pp. 381-383.
- López Lara, Enrique, 2005, “La imagen turística de Marruecos proporcionada por internet: reinterpretando el orientalismo”, en *Cuadernos de Turismo*, núm. 16, Universidad de Murcia, pp. 123-134.
- López Lara, Enrique, 2008, “Cooperación y desarrollo territorial en el espacio fronterizo del norte de Marruecos”, en *Estudios Fronterizos*, vol. 9, núm. 17, UABC, pp. 43-71.
- López Lara, Enrique y F. López Pérez, 1987, “La situación de Andalucía en el mundo”, en *Geografía de Andalucía*, t. 1, Sevilla, Tartessos, pp. 135-205.
- López Lara, Enrique y José Miranda, 2013, “La región transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos: contextos, condicionamientos y potencialidades y perspectivas de futuro”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Empíricas, 24-25 de octubre, Tijuana, El Colef.
- Lösch, August, 1954, *The Economics of Location*, New Haven, Yale University Press.
- Lozano Ascencio, Fernando (ed.), 1997, *Sonorenses en Arizona: proceso de formación de una región binacional*, Tucson, Gobierno del Estado de Sonora/The University of Arizona Mexican-American Studies and Research Center.
- Lundin, Iraê Baptista y Fredrik Söderbaum, 2002, “The Construction of Cross-Border Regions in Southern Africa: The Case of the Maputo Corridor”, en Markus Perkmann y Ngai-Ling Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Hampshire, Palgrave MacMillan, pp. 241-261.

- MacLeod, Gordon y Mark Goodwin, 1999, "Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance", en *Progress in Human Geography*, vol. 23, núm. 4, pp. 503-527.
- MacLeod, Gordon y Martin Jones, 2007, "Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'?", en *Regional Studies*, Londres, Routledge, vol. 41, núm. 9, pp. 1177-1191.
- Majone, Giandomenico, 2013, "Los procesos de integración económica en Europa y América: los costos de transacción, la gobernanza y las relaciones intergubernamentales", en María del Rosio Barajas y Luis F. Aguilar, *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef, pp. 283-298.
- Magone, José, 2006, "Cross-Border Cooperation between Spain and Portugal: A Case Study of the Southern Regions", en *Working Paper online (WPOL)*, núm. 13, Bellaterra, Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- Maira, Luis, 2008, "El próximo gobierno estadounidense y la 'América Latina del Sur'", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. VIII, núm. 4, pp. 73-82.
- Maira, Luis (ed.), 2010, *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal.
- Marks, Gary, 1993, "Structural Policy and Multi-Level Governance in the E.C.", en Alan Cafruny y Glenda Rosenthal (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner.
- Marks, Gary y Liesbet Hooghe, 2001, *Multi-nivel Governance and European Integration*, USA, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- Marks, Gary y Liesbet Hooghe, 2004, "Contrasting Visions of Multi-Level Governance", en Ian Bache y Matthew Flinders (eds.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Markusen, Ann, 1987, *Regions: The Economics and Politics of Territory*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Marteles, Silvia, 2009, "Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del Programa Fronteras Abiertas", ponencia presentada en el X Congreso BRIT: "Las regiones fronterizas en transición", 25 y 26 de mayo, Arica, Chile, y 27 y 28 de mayo, Tacna, Perú.
- Martínez, Óscar J., 1996, *Border People*, Tucson, The University of Arizona Press.
- Martínez, Óscar J., 2006, *Troublesome Border*, Tucson, The University of Arizona Press.
- Massey, Douglas; Jorge Durand y Nolan Malone, 2002, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

- Massey, Douglas y Jorge Durand, 2011, "Isolated, Vulnerable and Broke", en *New York Times*, 5 de agosto, p. 3.
- Matthiessen, Christian Wichmann, 2004, "The Öresund Area: Pre-and Post-Bridge Cross-Border Functional Integration: The Bi-National Regional Question", en *GeoJournal*, vol. 61, Países Bajos, Kluwer Academic Publishers, pp. 31-39.
- McCallion, Malin Stegmann, 2011, "Paradiplomacy-Competing, Reinforcing or Coexisting Regional Action?", en Tassilo Herrschel y Pontus Talberg (eds.), *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*, Estocolmo, Suecia, Kristianstads Boktryckeri, pp. 35-43.
- McCombs, Brady y Tim Steller, 2011, "Arizona's Scarlet Letter? State's Tarnished Image Hurts our Economy, Critics Say", en *Arizona Daily Star*, 1 de mayo.
- Méndez, José Luis, 1997, "Estudio introductorio", en Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales. Nuevas lecturas de política y gobierno*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Universidad Autónoma de Colima/Fondo de Cultura Económica.
- Messner, Dirk, 2007, "La Unión Europea: ¿protagonista de un orden mundial multilateral o poder periférico en la región Asia-Pacífico", en *Nueva Sociedad*, vol. 207, pp. 1-11.
- Meyer, Maureen, 2010, "Abuso y miedo en Ciudad Juárez. Un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México", Washington Office on Latin America (WOLA)/Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), con el apoyo de la Fundación Kellogg, disponible en <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2010/WOLA_RPT-SPANISH_Juarez_FNL-color.pdf>, consultado el 17 de julio de 2013.
- Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos (eds.), 1991, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mingst, Karen, 2009, *Fundamentos de las relaciones internacionales*, México, CIDE.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, 2000, *Le territoire Marocain. État des lieux*, Rabat, Editions Okad.
- Miranda Bonilla, José; Rosa María Jordá Borrell, Jesús Gabriel Moreno Navarro, 1999, "La cooperación entre Andalucía y Marruecos", en Rosa María Jordá Borrell, Javier Navarro Luna, José Miranda Bonilla, *Hacia un nuevo espacio euromediterráneo*, Barcelona, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 239-247.

- Miranda Bonilla, José; Enrique Javier López Lara, José Carlos Posada Simeón, Abdellatif Tribak, Mohamed Laouane, 2007, “Planificación y gestión del turismo ecológico en el Medio Atlas oriental de Marruecos”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Barcelona, Societat Catalana de Geografia, núm. 64, pp. 51-68.
- Mockus, Antanas, 2011, *Programa de gobierno Alcaldía mayor de Bogotá 2012-2015*, 25 de agosto.
- 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, 2007, “La costruzione istituzionale delle Euroregioni”, en *Le Istituzioni del Federalismo*, año XXVIII, suplemento 4, pp. 7-39.
- Morata, Francesc, 2011, “Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia”, en Stelios Stavridis (comp.), *Gobernanza global multinivel y multiactor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Morata, Francesc, 2012, “La gobernanza multinivel europea”, en Mikel Barreda y Agustí Cerrillo (coords.), *Gobernanza, instituciones y desarrollo. Homenaje a Joan Prats*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 307-323.
- Moré, Íñigo, 2003, “El escalón económico entre vecinos. El caso España-Marruecos”, documentos del Real Instituto Elcano, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt10-2003>, consultado el 15 de noviembre de 2013.
- Nerb, Gernot; Franz Hitzelsberger, Andreas Woidich, Stefan Prommer, Sebastian Hemmer y Petr Heczko, 2009, *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries*, Múnich, Alemania/Sopron, Hungría, MKW Wirtschaftsforschung/GmbH/Empirica Kft., reporte final.
- Nevins, Joseph, 2002, *Operation Gatekeeper: The Rise of the “Illegal Alien” and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*, Londres, Routledge.
- New Mexico Department of Health, 2013, *New Mexico’s Indicator Based Information System*, disponible en <<http://ibis.health.state.nm.us/query/result/infmort/InfMort/InfMortRateQuartile.html>>, consultado el 13 de agosto de 2013.
- New York Times*, 2012, “Anti-Illegal Immigration Laws in States”, en *The New York Times*, 22 de abril.
- Newman, David, 2003, “On Borders and Power: A Theoretical Framework”, en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 18, núm. 1, pp. 13-25.

- Newman, David, 2005, "Un'agenda per la ricerca", en Elena Dell'Agnese y Enrico Squarcina (eds.), *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, Turín, UTET Libreria, pp. 19-35.
- Newman, David, 2006, "The Lines that Continue to Separate us: Borders in our 'Borderless' World", en *Progress in Human Geography*, vol. 30, núm. 2, pp. 143-161.
- Nicol, Heather, 2005, "Resiliency or Change? The Contemporary Canada-U.S. Border", en *Geopolitics*, vol. 10, núm. 4, Londres, Routledge, pp. 769-790.
- Nicol, Heather, 2006, "The Canada-U.S. Border after September 11th: The Politics of Risk Constructed", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 21, núm.1, Londres, Routledge, pp. 47-68.
- Nicol, Heather y Julian Minghi, 2005, "The Continuing Relevance of Borders in Contemporary Contexts", en *Geopolitics*, vol. 10, núm. 4, Londres, Routledge, pp. 680-687.
- Niebuhr, Annekatrin y Silvia Stiller, 2002, *Integration Effects in Border Regions: A Survey of Economic Theory and Empirical Studies*, HWWA Discussion Paper, núm. 179, Hamburgo, Department of European Integration, disponible en <<http://www.econstor.eu/handle/10419/19341>>, consultado el 28 de febrero de 2013.
- Niebuhr, Annekatrin y Silvia Stiller, 2004, *Integration and Labour Markets in European Border Regions*, HWWA Discussion Paper, núm. 284, disponible en <<http://ssrn.com/abstract=574442>> y en <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.574442>>, consultado el 26 de julio de 2013.
- Nogué, Joan y José Luis Vilanova, 1999, *España en Marruecos*, Lleida, Milenio.
- North, Douglas C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- North, Douglass C., 1993, "Institutions and Credible Commitment", en *Journal of Institutional and Theoretical Economic*, vol. 149, pp. 11-23.
- Nunes, Edson de Olivera, 2010, *A gramática política do Brasil. Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*, Río de Janeiro, Garamond.
- Nye, Joseph S. y Robert O. Keohane, 1971, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction", en *International Organization*, vol. 25, núm. 3, pp. 329-349.
- O'Dowd, Liam, 2002, "The Changing Significance of European Borders", en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, núm. 4, Londres, Routledge, pp. 13-36.
- Oddone, Carlos Nahuel, 2008, *La red de mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia/Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo.

- Oddone, Carlos Nahuel, 2013, "Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza", en *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe, San Salvador, Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*, Caracas, SELA.
- Office Cantonal de la Statistique (Ocstat), 2013, disponible en <http://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=03_05>, consultado el 24 de julio de 2013.
- Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, 2013, "United States-Mexico Partnership: Managing our 21st Century Border", Washington, D.C., U.S. Department of State, 30 de abril, disponible en <<http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2013/208585.htm>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Oficina de la Casa Blanca, 2013a, "Remarks by Vice President Joe Biden at the U.S.-Mexico High Level Economic Dialogue", México, 9 de septiembre, disponible en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/20/remarks-vice-president-joe-biden-us-mexico-high-level-economic-dialogue>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Oficina de la Casa Blanca, 2013b, "Remarks by the President [Barack Obama] to the People of Mexico", México, 3 de mayo, disponible en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/03/remarks-president-people-mexico>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Oficina de la Casa Blanca, 2013c, "U.S.-Mexico 21st Century Border Management: 2012 Progress Report", Washington, D.C., The White House, 12 de abril, disponible en <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/final_us_mexico_2012_progress_report.pdf>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Oficina de la Casa Blanca, 2013d, "Remarks by President Obama and President Peña Nieto of Mexico in a Joint Press Conference", México, 2 de mayo, disponible en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/02/remarks-president-obama-and-president-pena-nieto-mexico-joint-press-conf>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Oficina de la Casa Blanca, 2013e, "Remarks to the Press by Vice President Joe Biden and Mexican President Enrique Peña Nieto", México, 20 de septiembre, disponible en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/20/remarks-press-vice-president-joe-biden-and-mexican-president-enrique-pe->>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Oficina de Programas de Información Internacional de Estados Unidos, 2003, "Free and Secure Trade (FAST) Implementation on U.S.-Mexico Border", Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, 4 de diciembre, disponible en <<http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/article/2003/12/20031204141912nesnom0.8324091.html#axzz35ro51D2J>>, consultado el 14 de enero de 2014.

- Oficina de Programas de Información Internacional de Estados Unidos, 2013, “Hoja informativa sobre el diálogo económico de alto nivel entre EE.UU. y México”, Washington, D.C., U.S. Department of State, 20 de septiembre, disponible en <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2013/09/20130920283264.html#ixzz2qIhVb4tj>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos, 2013, “U.S.-Mexico Border: CBP Actions Needed to Improve Wait Time Data and Measure Outcomes of Trade Facilitation Efforts”, Washington, D.C., Comité de Asuntos Jurídicos-Senado de los Estados Unidos de América, julio, GAO-13-603.
- Ohmae, Kenichi, 1991, *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Nueva York, McKinsey & Company, Inc.
- Ohmae, Kenichi, 1993, “The Rise of the Region State”, en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 2, primavera, pp. 78-87.
- Ohmae, Kenichi, 1997, *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile, Andrés Bello.
- Ohmae, Kenichi, 2005, *The Next Global Stage. Challenges and Opportunities in our Borderless World*, Filadelfia, Wharton School Publishing.
- Ojeda García, Raquel, 2002, “El proceso de regionalización en Marruecos”, en *Revista de Fomento Social*, núm. 225, pp. 151-173.
- Ojeda, Gómez Mario, 1976, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colmex.
- Oliveras, Xavier; Antoni Durà y Markus Perkmann, 2010, “Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)”, en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 56, núm. 1, pp. 21-40.
- Olson, Eric y Erik Lee, 2012, *The State of Security in the U.S.-Mexico Border Region*, Washington, D.C., Wilson Center.
- Olson, Mancur, 2000, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Nueva York, Basic Books.
- Olu, Mario, 2013, “Vilnius 2013: la chiusura di un vertice in chiaro-scuro”, en *EUROPE. Rivista di Affari Europei*, disponible en <<http://www.rivistaeurope.eu/esteri/vilnius-2013/vilnius-2013-la-chiusura-di-un-vertice-in-chiaro-scuro>>, consultado el 19 de marzo de 2013.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2013, *Evaluaciones de la OCDE al desempeño ambiental*, México.
- Ostrom, Elinor, 2000, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, UNAM-CRIM/Fondo de Cultura Económica.

- Ostrom, Elinor, 2010, "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", en *American Economic Review*, vol. 100, núm. 3, pp. 641-672.
- Paasi, Anssi y David Newman, 1998, "Fences and Neighbours in the Post-Modern World: Boundary Narratives in Political Geography", en *Progress in Human Geography*, vol. 22, núm. 2, pp. 186-207.
- Parsonage, James, 1992, "Southeast Asia's 'Growth Triangle': A Subregional Response to Global Transformation", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, núm. 2, pp. 307-317.
- Pavlovich-Kochi, Vera, 1995, "Regional Inequalities, Border Infrastructure and Economic Integration: Policy Implications for the Arizona-Sonora Border", en *Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica*, vol. V, núm. 10, julio-diciembre, pp. 139-169.
- Pavlovich-Kochi, Vera, 2005, "Transborder Indicators: Lessons from the Arizona-Sonora Region", en César Fuentes y Sergio Peña, *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, Ciudad Juárez, El Colef/UACJ, pp. 29-50.
- Pavlovich-Kochi, Vera, 2006, "The Arizona-Sonora Region: A Decade of Transborder Region Building", en *Estudios Sociales. Revista de Investigación científica*, vol. XIV, núm. 27, enero-junio, pp. 25-55.
- Pavlovich-Kochi, Vera, 2010, "Costs and Contributions of the 'Border Effect'. Assessing the Economic Effects of Arizona's Location along the International Border with Mexico", en *Economic and Business Research Center*, Tucson, Eller College of Management-The University of Arizona, disponible en <<http://www.ebr.eller.arizona.edu/research/articles/#2011>>, consultado el 11 de abril de 2013.
- Pavlovich-Kochi, Vera, 2011, "Crossborder Cooperation and Regional Responses to NAFTA and Globalization", en Doris Wastl-Walter (ed.), *The Ashgate Research Companion to Border Studies*, Farnham, Ashgate, pp. 481-503.
- Pavlovich-Kochi, Vera, 2013a, "Challenged Borderlands. Then and Now", en *Klagenfurter Geographische Schriften*, núm. 29, pp. 140-154, disponible en <http://igr.aau.at/images/stories/pdf/14_KGS29_Pavlovich>, consultado el 6 de diciembre de 2013.
- Pavlovich-Kochi, Vera, 2013b, "Re-building Cross-Border Regions in 21st Century: Lessons from the Arizona-Sonora Region", ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Empíricas, 24-25 de octubre, Tijuana, El Colef.

- Pavlakovich-Kochi, Vera; Barbara Morehouse y D. Wastl-Walter (eds.), 2004, *Challenged Borderlands: Transcending Political and Cultural Boundaries*, Aldershot, Ashgate.
- Pavlakovich-Kochi, Vera y L. Mwaniki-Lyman, 2004, *Regional Economic Indicators: Arizona-Sonora Region: 2004*, Tucson, The University of Arizona Office of Economic Development.
- Pavlakovich-Kochi, Vera y Jaewon Lim, 2009, *Arizona-Sonora Region: Economic Indicators and Regional Initiatives*, Tucson, The University of Arizona.
- Pearson, Frederic S. y J. Martin Rochester, 2000, *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*, México, McGraw-Hill.
- Peña, Sergio, 2007, "Cross-Border Planning at the U.S.-Mexico Border Region: An Institutional Approach", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 22, núm. 1, pp. 1-18.
- Pérez, Josefina, 2013, "La gobernanza de la migración en la cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos", ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Empíricas, 24-25 de octubre, Tijuana, El Colef.
- Perkmann, Markus, 2002, "Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union", en Markus Perkmann y Ngai-Ling Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, pp. 103-124.
- Perkmann, Markus, 2003, "Cross Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation", en *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, núm. 2, pp. 153-171.
- Perkmann, Markus, 2005, *Cross-Border Co-operation as Policy Entrepreneurship: Explaining the Variable Success of European Cross-Border Regions*, CSGR Working Paper, núm. 166/05, Coventry, University of Warwick.
- Perkmann, Markus, 2007, "Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions", en *Government and Policy*, vol. 25, núm. 6, pp. 861-879.
- Perkmann, Markus y Ngai-Ling Sum, 2002, "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance", en Markus Perkmann y Ngai-Ling Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 3-24.
- Peters, B. Guy, 2000, "Governance and Comparative Politics", en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 36-53.

- Peters, B. Guy y Jon Pierre, 2002, "Multi-Level Governance: A View from the Garbage Can", en *Manchester Paper in Politics*, EPRU Series, núm. 1, pp. 1-28.
- Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos adoptado en la Reunión Inaugural del Comité Ejecutivo Bilateral para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI, 2010, disponible en <http://www.economia.gob.mx/files/EU_Plan_de_Accion_Bilateral_Frontera_SigloXXI.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2013.
- Porter, Michael, 1990, "The Competitive Advantage of Nations", en *Harvard Business Review*, marzo-abril, pp. 73-91.
- Portinaro, Pier Paolo, 2007, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, Il Mulino.
- Poteete, Amy; Marco Janssen y Elinor Ostrom, 2012, *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*, México, FCE.
- Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos, 2003-2006 (PDTAM), 2003, "Junta de Andalucía y Reino de Marruecos", disponible en <www.juntadeandalucia.es/documentos>, consultado el 15 de noviembre de 2013.
- Programa para la Integración del Desarrollo Regional y Logístico del Noreste y su Vinculación con Texas (INVITE), 2007, *Integración económica noreste de México-Texas. Diagnóstico y prospectiva*, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Puukka, Jaana; Susan Christopherson, Patrick Dubarle, Jocelyne Gacel-Ávila y Vera Pavlakovich-Kochi, 2013, *Higher Education in Regional and City Development, Sonora, México*, París, OECD.
- Raffestin, Claude, 1986, "Éléments pour une théorie de la frontière", en *Diogenes*, vol. 34, núm. 134, Ginebra, Suiza, Université de Genève, pp. 3-21.
- Ramos, José María, 2004, *La gestión y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Ramos, José María y Alberto Villalobos (coords.), 2013, *Gobernanza y prevención transversal en la frontera norte de México*, México, Centro de Alta Dirección Pública/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Reino de Marruecos, 2006, "Informe del cincuentenario: 50 años de desarrollo humano y perspectivas para 2025", disponible en <www.rdh50.ma> y <www.rdh50.ma/esp/docsynthese>, consultado el 15 de noviembre de 2013.
- Reitel, Bernard, 2006, "Governance in Cross-Border Agglomerations in Europe. The Examples of Basel and Strasbourg", en *Europa Regional*, núm. 1, Leipzig, pp. 9-21.

- Reitel, Bernard, 2013, "Border Temporality and Space Integration in the European Transborder Agglomeration Basel", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 28, núm. 2, Londres, Routledge, pp. 239-256.
- Rendón, Teresita; Tonatiuh Guillén y Cuauhtémoc Paz, 2005, *Retos de la modernización del municipio mexicano*, Guanajuato, IGLOM.
- Research and Innovative Technology Administration (RITA), 2013, "Border Crossing/Entry Data", Washington, D.C., U.S. Department of Transportation, disponible en <http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BC_Index.html>, consultado el 8 de enero de 2014.
- Rhi-Sausi, José Luis y Carlos Nahuel Oddone, 2009a, "Cooperación e integración transfronteriza en América Latina y Mercosur", en Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y Centro de Formación de la Cooperación Española (Montevideo), *Integración y cooperación fronteriza en el Mercosur*, Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España/Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo-Programa de Cooperación Mercosur-AECID/Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur.
- Rhi-Sausi, José Luis y Carlos Nahuel Oddone, 2009b, "Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina. Introducción al proyecto Fronteras Abiertas", en José Luis Rhi-Sausi y Dario Conato (coords.), *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, Roma, IILA-CeSPI, pp. 11-31.
- Rhi-Sausi, José Luis y Carlos Nahuel Oddone, 2009c, "Fronteras abiertas: lecciones aprendidas", en José Luis Rhi Sausi y Dario Conato (coords.), *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, Roma, IILA-CeSPI, pp. 202-215.
- Rhi-Sausi, José Luis; Dario Conato, Carlos Nahuel Oddone y Danilo Salerno, 2011, "Conceptualización de la cooperación fronteriza en el Sistema de Integración Centroamericana (documento de reflexión)", Roma, Italia, SICA-CeSPI.
- Rhi-Sausi, José Luis y Carlos Nahuel Oddone, 2012, "Cooperación transfronteriza e integración: oportunidades para el desarrollo del Perú", en Sergio Moya Mena (ed.), *Las fronteras, espacios de encuentro y cooperación*, San José de Costa Rica, Flacso-Secretaría General/CAF, pp. 19-64.
- Rhi-Sausi, José Luis; Dario Conato, Carlos Nahuel Oddone y Danilo Salerno, 2012, *Documento de reflexión. Conceptualización de la cooperación fronteriza en el sistema de la integración centroamericana. Ideas y prácticas para la construcción de las microrregiones de integración*, San Salvador, SICA- CeSPI.

- Rhi-Sausi, José Luis y Carlos Nahuel Oddone, 2013, “La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. La importancia de una construcción regional desde abajo”, en María del Rosio Barajas Escamilla y Luis F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef.
- Rhodes, Robert, 1997, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Londres, Open University Press.
- Ribando, Seelke y Kristin M. Finklea, 2013, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, 12 de junio.
- Ricq, Charles, 2006, *Handbook of Transfrontier Cooperation*, Estrasburgo, Consejo de Europa.
- Riding, Alan, 1994, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz.
- Rio Fernandes, José Alberto; Argimiro Rojo Salgado, Teresa Sa Marques y Enrique José Varela Álvarez, 2006, *A gobernanza na Eurorrexión. Galicia-Norte de Portugal*, Vigo/Porto, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- Rojo, Argimiro, 1991, *La regionalización del Estado en la Europa comunitaria*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa.
- Rojo, Argimiro, 2009, “Una aproximación politológica al fenómeno eurorregional”, en *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, núm. 16, pp. 87-121.
- Rojo, Argimiro, 2010, “La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la restructuración territorial en Europa”, en *Investigaciones Regionales*, Madrid, Asociación Española de Ciencia Regional, núm. 18, pp. 141-154.
- Rojo, Argimiro y Enrique Varela, 2010-2011, “Las eurorregiones como motores de la refundación Europea. Una aproximación politológica”, en *Razón y Palabra*, núm. 74.
- Ronfeldt, David F. y Caesar Sereseres, 1978, “Un nuevo marco político para las relaciones de México con Estados Unidos”, en *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 2, pp. 231-255.
- Ronfeldt, David F. y Caesar Sereseres, 1983, “U.S.-Mexico Interdependence”, en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego, *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Ángeles, UCLA Chicano Studies Research Center.
- Rosecrance, Richard; Alan Alexandroff, Wallace Koehler, John Kroll, Shlomit Laqueur y John Stocker, 1977, “Whither Interdependence?”, en *International Organization*, vol. 31, núm. 3, University of Wisconsin Press, pp. 425-471.

- Roseneau, James y Otto Ernest Czempiel, 2000, *Governança sem governo. Ordem e transformação na política mundial*, Brasília, UNB.
- Russell, Roberto, 2006, “El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales”, en Sergio Rodríguez Gelfenstein (coord.), *La paradiplomacia, las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 17-41.
- Russell, Roberto, 2010, “El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria”, en Luis Maira (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp. 83-107.
- Sack, Robert, 1986, *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Salvador Crespo, Mayte, 2011, “Los retos de la gobernanza local en el siglo XXI”, en Stelios Stavridis *et al.* (coords.), *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, pp. 43-58.
- San Diego Association of Governments (Sandag), 2006, “Economic Impacts of Wait Times at the San Diego-Baja California Border: Final Report”, enero, disponible en <http://www.sandag.org/programs/borders/binational/projects/2006_Border_wait_impacts_execsum.pdf>, consultado el 2 de diciembre de 2013.
- Sarquís, David, 2009, “Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia”, en Zidane Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla, México, Tecnológico de Monterrey/Montiel y Soriano Editores, pp. 29-64.
- Sassen, Saskia, 2001, *The Global City*, Nueva York/Londres/Tokio/Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Schiavon, Jorge A., 2006, *La relación especial México-Estados Unidos: cambios y continuidades en la Guerra y Posguerra Fría*, documentos de trabajo, núm. 137, México, CIDE.
- Schiavon, Jorge, 2010, “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: el caso de México”, en Luis Maira (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Schiavon, Jorge y Rafael Velázquez, 1999, “La paradiplomacia de las entidades federativas de México”, en Zidane Zeraoui, *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla, México, Tecnológico de Monterrey/Montiel y Soriano Editores, pp. 67-85.

- Scott, James Wesley, 1999a, "Planning Cooperation and Transboundary Regionalism: Implementing Policies for European Border Regions in the German-Polish Context", en *Environment and Planning: Government and Policy*, núm. 16, pp. 605-624.
- Scott, James Wesley, 1999b, "Europe and North American Contexts for Cross-Border Regionalism", en *Regional Studies*, vol. 33, núm. 7, pp. 605-617.
- Scott, James Wesley, 2002, "On the Political Economy of Cross-Border Regionalism: Regional Development and Cooperation on the U.S.-Mexico Border", en M. Perkmann y N-L. Sum, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 191-211.
- Scott, James Wesley; Alan Sweedler, Paul Gangster y Wolf-Dieter Eberwien, 1997, "Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective", en Paul Gangster, Alan Sweedler, James Scott y Wolf-Dieter Eberwein, *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, San Diego State University Press/Institute for Regional Studies of the Californias, pp. 3-26.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2013, "Información de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", México, SCT, disponible en <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/IRC_SCT_1.pdf>, consultado el 9 de enero de 2014.
- Secretaría de Gobernación (Segob), 2014a, "Unidad de Política Migratoria, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM", cuadro 5.2., disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos_2014>.
- Secretaría de Gobernación (Segob), 2014b, "Unidad de Política Migratoria, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM", cuadro 5.5., disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos_2014>.
- Secretaría de la Oficina de Prensa de Estados Unidos, 2002, "Smart Border: 22, Point Agreement: U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan", Washington, D.C., U.S. Department of State, 21 de marzo, disponible en <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm>>, consultado el 15 de septiembre de 2012.
- Secretaría de la Oficina de Prensa de Estados Unidos, 2003, "Free and Secure Trade (FAST) Implementation on the U.S.-Mexico Border", Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, disponible en <<http://iip-digital.usembassy.gov/st/english/article/2003/12/20031204141912nesnom0.8324091.html#axzz2fCI7piV9>>, consultado el 17 de septiembre de 2013.

- Secretaría de la Oficina de Prensa de Estados Unidos, 2010, “Declaración del gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos relativa a la Gestión Fronteriza del Siglo XXI”, Washington, D.C., La Casa Blanca, 19 de mayo.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 2005, *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, disponible en <<http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>>, consultado el 8 de enero de 2014.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 2005, “Declaración conjunta: Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte (ASPAN)”, Waco, Texas, 23 de marzo, disponible en <<http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm>>, consultado el 14 de septiembre de 2013.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 2007, “Primer informe de labores”, México, SRE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 2011, “Plan de acción bilateral México-Estados Unidos a ser adoptado en la tercera reunión del comité ejecutivo bilateral sobre la administración de la frontera del siglo XXI”, México, SRE, 15 de diciembre.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 2012, “Acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012”, México, SRE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 2013, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa que ofreció Sergio Alcocer Martínez de Castro, subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el tema de la próxima visita a México del vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden”, México, SRE, 20 de septiembre, disponible en <<http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/discursos/3082-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-que-ofrecio-sergio-alcocer-martinez-de-castro-subsecretario-para-america-del-norte-de-la-secretaria-de-relaciones-exteriores-con-el-tema-de-la-proxima-visita-a-mexico-del-vicepresidente-de-estados-unidos>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Selee, Andrew, 2010, “Success or Failure? Evaluating U.S.-Mexico Efforts to Address Organized Crime and Violence”, Miami, Center for Hemispheric Policy-University of Miami, Perspectives on the Americas Series, 20 de diciembre.
- Selee, Andrew y Eric L. Olson, 2011, “Steady Advances, Slow Results: U.S.-Mexico Security Cooperation after Two Years of the Obama Administration”, Woodrow Wilson Center’s Mexico Institute, abril.
- Sen, Amartya, 1999, *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf.

- Sennett, Richard, 2012, *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*, Barcelona, Anagrama.
- Sepúlveda, César, 1958, "Historia y problemas de los límites de México", en *Historia Mexicana*, vol. 8, núm. 2, México, El Colmex, pp. 145-174.
- Serrano, Mónica, 2003, "Bordering on the Impossible: U.S.-Mexico Security Relations After 9-11", en P. Andreas y T.J. Biersteker, *The Rebordering of North America-integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York/Londres, Routledge, pp. 46-67.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT), 2013, "Informe de rendición de cuentas 2006-2012", México, SAT, disponible en <http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_23094.html>, consultado el 12 de enero de 2014.
- Shair-Rosenfield, Sara; Liesbet Hooghe y Gary Marks, 2012, "Regional Authority in Indonesia, Malaysia, the Philippines, South Korea and Thailand from 1950 to 2010", paper prepared for the American Political Science Association Meeting, Nueva Orleans.
- Shakel, Arjan H.; Liesbet Hooghe y Gary Marks, 2015, "Multilevel Governance and the State", en Stephan Laibfried; Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier y John D. Stephens, *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 269-285.
- Sheridan, Lynnaire, 2009, *I Know it's Dangerous: Why Mexicans Risk their Lives to Cross the Border*, Tucson, The University of Arizona Press.
- Shirk, David, 2003, "Law Enforcement and Security Challenges in the U.S.-Mexican Border Region", en *Journal of Bordelands Studies*, vol. 18, núm. 2, Londres, Routledge, pp. 1-24.
- Smith, Neil, 1993, "Homeless/Global: Scaling Places", en John Bird *et al.* (eds.), *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*, Nueva York, Routledge, pp. 87-119.
- Sohn, Christophe, 2009, "Des villes entre coopération et concurrence. Analyse des relations culturelles transfrontalières dans le cadre de Luxembourg et Grande Région, Capitale européenne de la Culture 2007", en *Annales de Géographie*, núm. 667, pp. 228-246.
- Sohn, Christophe, 2010, "El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo", en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 56, núm. 1, pp. 167-184.
- Sohn, Christophe (ed.), 2012, *Luxembourg: An Emerging Cross-Border Metropolitan Region*, Bruselas, PIE Peter Lang.
- Sohn, Christophe, 2013a, "The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis", en *Interna-*

- tional Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, núm. 5, John Wiley & Son, pp. 1697-1711.
- Sohn, Christophe, 2013b, "Unpacking the Concept of Cross-Border Integration. The Role of Borders as a Resource", ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Em-píricas, 24-25 de octubre, Tijuana, El Colef.
- Sohn, Christophe; B. Reitel y O. Walther, 2009, "Cross-Border Metropolitan Integration in Europe: The Case of Luxembourg, Basel and Geneva", en *Environment and Planning C. Government and Policy*, vol. 27, núm. 5, pp. 922-939.
- Soja, Edward, 1989, *Post Modern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Nueva York, Verso.
- Soja, Edward, 1996, *Third Space: Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*, Oxford, Blackwell.
- Soldatos, Panayotis, 1990, "An Explanatory Framework of the Study of Federal States as Foreign Policy Actors", en Hans Michelman y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Sunational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- Sosa, José, 1999, "Modernizar la administración fronteriza: ¿Una tarea pendiente?", en *Anuario México-Estados Unidos-Canadá, 1998*, México, El Colmex, pp. 119-156.
- Sparke, Matthew, 2000, "'Chunnel Visions', Unpacking the Anticipatory Geographies of an Anglo-European Borderland", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 15, núm. 1, pp. 187-219.
- Sparke, Matthew, 2002, "Not a State, but More than a State of Mind: Cascading Cascadians and the Geoeconomics of Cross-Border Regionalism", en Markus Perkmann y Ngai-Ling Sum, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 212-240.
- Sparke, Matthew y Victoria Lawson, 2000, "Entrepreneurial Geographies of Global-Local Governance", en John Agnew, Katharyne Mitchell y Gerald Toal, *A Companion to Political Geography*, Malden, Blackwell Companions to Geography, Blackwell Publishing, pp. 315-334.
- Sparke, Matthew; James D. Sidaway, Tim Bunnell y Carl Grundy-Warr, 2004, "Triangulating the Borderless World: Geographies of Power in the Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 29, núm. 4, pp. 485-498.
- Sparrow, Glen, 2001, "San Diego-Tijuana: Not Quite a Binational City or Region", en *GeoJournal*, núm. 54, pp. 73-83.

- Staudt, Kathleen A.; César M. Fuentes y Julia E. Monárrez F., 2010, *Cities and Citizenship at the U.S.-Mexico Border: The Paso del Norte Metropolitan Region*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Stocchiero, Andrea, 2010, "Macro-Regions of Europe. Old Wine in a New Bottle", Background Papers 65/2010, ENG, abril, disponible en <http://www.65-CeSPI%20Macroregioni%20europee%20_eng_.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2013.
- Storper, Michael, 1997, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Nueva York, The Guilford Press.
- Subirats, Joan, 2011, *Otra sociedad, ¿otra política?*, Barcelona, Icaria.
- Subirats, Marina, 2011, "La sociedad del conocimiento y sus dificultades de producción", en Gonçal Mayos y Antoni Brey (eds.), *La sociedad de la ignorancia*, Barcelona, Península, pp. 87-104.
- Sum, Ngai-Ling, 2002, "Rearticulation of Spatial Scales and Temporal Horizons of a Cross-Border Mode of Growth: The (Re)Making of 'Greater China'", en Markus Perkmann y Ngai-Ling Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Hampshire, Palgrave MacMillan, pp. 151-175.
- Swanson, Larry, 1994, "Emerging Transnational Economic Regions in North America Under NAFTA", en Michael Hodges (ed.), *Proceedings of the Symposium The Impact of NAFTA: Economies in Transition*, Londres, The London School of Economics and Political Science, pp. 64-93.
- Swyngedouw, Erik, 1997, "Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale", en Kevin R. Cox (coord.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Nueva York, The Guilford Press, pp. 137-166.
- Swyngedouw, Erik, 2000, "Authoritarian Governance, Power, and the Politics of Rescaling", en *Environment and Planning: Society and Space*, núm. 18, pp. 63-76.
- Swyngedouw, Erik, 2004, "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Re-Scaling", en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, núm. 1, pp. 25-48.
- Texas Department of State Health Services, varios años, *Vital Statistics Annual Reports*.
- The Wilson Center, 2011, *Working Together: Economic Ties between the United States and Mexico*, Washington, D.C., The Wilson Center, disponible en <<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Working%20Together%20Full%20Document.pdf>>, consultado el 15 de octubre de 2013.
- The Wilson Center/El Colef/North American Center for Transborder Studies, 2013, *The State of the Border Report: A Comprehensive Analysis of the U.S.-Mexico Border*.

- The Wilson Center, Mexico Institute, 2009, "Rethinking the U.S.-Mexico Border", disponible en <<http://www.wilsoncenter.org/event/rethinking-the-us-mexico-Border>>, consultado el 18 de diciembre de 2013.
- The Wilson Center, Mexico Institute, 2009, *Report of Four Working Groups on U.S.-Mexico Relations. The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership*, Woodrow Wilson Center-Mexico Institute.
- Tinker Salas, Miguel, 1997, *In the Shadow of the Eagles: Sonora and the Transformation of the Border during the Porfiriato*, Berkeley, University of California Press.
- Toro, María Celia, 2003, "La gobernanza internacional: una propuesta para gestionar la globalización", ponencia presentada en el Seminario Internacional de Investigación Contenido y Límites del Concepto de Gobernanza, 12 y 13 de junio, México, UNESCO/El Colmex.
- Torres, Blanca (coord.), 1990, *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colmex.
- Torres, Blanca, 2008, "Los nuevos temas de la agenda: la protección del medio ambiente y los recursos naturales", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colmex, pp. 239-268.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2010, disponible en <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_es.htm>, consultado el 2 de diciembre de 2013.
- Tribak, A. et al., 2011, *Potencialidades ecoturísticas del Medio Atlas Nor-Oriental*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Tuman, John P. y Grant W. Neeley, 2003, "Explaining Attitudes toward Binational Cooperation among Texas Municipal Managers in the U.S.-Mexico Border Area", en *Public Performance and Management Review*, vol. 27, núm. 1, septiembre, pp. 88-97.
- United Nations Development Programme (UNDP), 2013, "Technical Notes", Human Development Report, disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_en_technotes.pdf>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México-Departamento de Estudios Internacionales, "Medio ambiente y política exterior de México: antecedentes, situación actual y perspectivas", disponible en <http://www.iberori.org/productos/dominguez_2009.pdf>.
- U.S. Agency for International Development (USAID), s/f, "Manual de modernización de aduanas: programas de operadores económicos autorizados", Washington, D.C., marzo, disponible en <<https://www.aduanas.gob.do/oea/documentos/OEA-USAID.pdf>>, consultado el 11 de enero de 2014.

- U.S. Agency for International Development (USAID), 2003, "The United States and Mexico. Partnering to Address Shared Development Goals 1995-2003", The Association Liaison Office for University Cooperation in Development, agosto, disponible en <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnada111.pdf>, consultado el 11 de enero de 2014.
- U.S. Census Bureau, 1990, disponible en <<http://www.census.gov/main/www/cen1990.html>>, consultado el 10 de junio de 2013.
- U.S. Census Bureau, 2000, disponible en <<http://www.census.gov/main/www/cen2000.html>>, consultado el 10 de junio de 2013.
- U.S. Census Bureau, 2010, disponible en <<http://www.census.gov/2010census/>>, consultado el 10 de junio de 2013.
- U.S. Customs and Border Protection, s/f, "Why Wait? Learn about Becoming a Trusted Traveler", Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, disponible en <<http://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/global-entry>>, consultado el 12 de enero de 2013.
- U.S. Customs and Border Protection, s/f "C-TPAT for Foreign Manufacturers", disponible en <<http://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/fast-us-mexico/ctpat-foreign-manuf>>, consultado el 25 de junio de 2014.
- U.S. Customs and Border Protection, 2013a, "CBP's Global Entry Programs Achieves Milestone", Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, 13 de noviembre, disponible en <http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/national/11132013.xml>, consultado el 12 de enero de 2014.
- U.S. Customs and Border Protection, 2013b, "Measuring Outcomes to Understand the State of Border Security", Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, 20 de marzo, disponible en <<http://docs.house.gov/meetings/HM/HM11/20130320/100472/HHRG-113-HM11-Wstate-FisherM-20130320.pdf>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- U.S. Customs and Border Protection, 2013c, "Stakeholder Perspectives: TSA's Efforts to Advance Risk-Based Security", Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, 11 de abril, disponible en <<http://docs.house.gov/meetings/HM/HM07/20130411/100567/HHRG-113-HM07-Wstate-FreemanG-20130411.pdf>>, consultado el 12 de enero de 2014.
- U.S. Customs and Border Protection, 2013d, "TSA's Efforts to Advance Risk-Based Security. Stakeholder Perspectives", Washington, D.C., U.S. Department of Homeland Security, 11 de abril, disponible en <<http://docs.house.gov/meetings/HM/HM07/20130411/100567/HHRG-113-HM07-Wstate-DunlapK-20130411.pdf>>, consultado el 12 de enero de 2014.

- U.S. Customs and Border Protection, 2013e, "A Study in Contrasts: House and Senate Approaches to Border Security", Washington, D.C., U.S. House of Representatives, 23 de julio, disponible en <<http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/documents/Testimony%20Cornyn.pdf>> consultado el 12 de enero de 2014.
- U.S. Department of State, 2009, "U.S.-Mexico Partnership for Prosperity", Archive, disponible en <<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/8919.htm>>, consultado el 10 de junio de 2013.
- U.S. Department of State (DOS), 2010, "Iniciativa Mérida: cuatro pilares de la cooperación", Washington, D.C., U.S. Department of State, 28 de abril, disponible en <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf>, consultado el 17 de septiembre de 2013.
- U.S. Department of State (DOS), 2013, "Security Cooperation in Mexico: Examining the Next Steps in the U.S.-Mexico Security Relationship", Washington, D.C., Senado de Estados Unidos, 18 de junio, disponible en <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Jacobson_Testimony1.pdf>, consultado el 13 de enero de 2014.
- U.S. Embassy, Mexico, 2008, Hoja informativa. La iniciativa Mérida. Un panorama general, México, disponible en <<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/docs/Merida-Initiative-Overview-MAY-2015-SPANISH.pdf>>, consultado el 15 de abril de 2013.
- U.S. Government, U.S., 2004, "Official Hails Efforts of U.S.-Mexico Partnership for Prosperity", The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, disponible en <<http://usinfo.state.gov>>, consultado el 13 de enero de 2014.
- Van Houtum, Henk, 2000, "III European Perspectives on Borderland. An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 15, núm. 1, pp. 56-83.
- Van Houtum, Henk, 2002, "Borders of Comfort: Spatial Economic Bordering Processes in and by the European Union", en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, núm. 4, Londres, Routledge, pp. 37-58.
- Van Houtum, Henk y Ton van Naerssen, 2002, "Bordering, Ordering and Othering", en *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 93, Países Bajos, Blackwell Publishers, pp. 125-136.
- Vanderschueren, Franz; Rosa María Olave, Juan Carlos Ruiz, Ezio Mosciatti, Cristian del Canto y Germán Díaz, 2010, *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-

- Habitat)/Universidad Alberto Hurtado de Chile, disponible en <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=73>, consultado en octubre de 2013.
- Varela, Enrique José, 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”, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, disponible en <<http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>>, consultado el 20 de agosto de 2013.
- Varela, Enrique José, 2013a, “Reseteando la gobernanza transfronteriza: explorando nuevos ‘cleavages’ cooperativos ‘formal-informal’, ‘material-inmaterial’”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Empíricas, 24-25 de octubre, Tijuana, El Colef.
- Varela, Enrique José, 2013b, “El ADN de la cooperación transfronteriza. La cooperación informal en la eurrregión Galicia-Norte de Portugal”, en María del Rosio Barajas y Luis F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef.
- Vázquez, Josefina Zoraida, 1997, “El origen de la guerra con Estados Unidos”, en *Historia Mexicana*, vol. 47, núm. 2, México, El Colmex, pp. 285-309.
- Vázquez Castillo, María T., 2005, “Planeación bilateral México-Estados Unidos: Instituciones, planificadores y comunidades”, en César Fuentes y Sergio Peña, *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, Tijuana, El Colef, pp. 243-271.
- Vega Cánovas, Gustavo, 2008, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colmex.
- Vega Cánovas, Gustavo, 2010, “2010: Balance y perspectivas del libre comercio entre México y Estados Unidos”, en *Foro Internacional*, vol. L, núm. 2, pp. 269-324.
- Velázquez Flores, Rafael, 2006, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas”, en *Revista de la UNAM. Relaciones Internacionales*, núm. 96, UNAM, septiembre-diciembre, pp. 123-149.
- Velázquez Flores, Rafael, 2007, *La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas*, documentos de trabajo, núm. 51, México, CIDE.
- 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.
- Vest, Marshall, 2009, "Patience is a Virtue", en *Arizona's Economy*, abril, pp. 1-2.
- Vigevani, Tullo; Luiz Wanderley, María Inês Barreto y Marcelo Passini Mariano (comps.), 2004, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp.
- Villarreal, Magdalena, 2014, "Mexicanos endeudados en la crisis hipotecaria en California", en *Desacatos. Revista de Antropología Social*, núm. 44, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente, pp. 19-34.
- Villoria, Manuel, 2005, "El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos", en Antonio Natera y Franciso Vanaclocha (dirs.), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid, Universidad Carlos III/Boletín Oficial del Estado, pp. 181-212.
- Weintraub, Sidney, 1991, "The Rise of North Americans: A U.S.-Mexico Union", en *The Responsive Community*, vol. 1, núm. 3, verano, pp. 17-22.
- Wilson, Christopher E., 2011, *Working Together: Economic Ties between the United States and Mexico*, Washington, Mexico-Institute Woodrow Wilson International for Center Scholars, noviembre.
- Wilson, Christopher E. y Erik Lee, 2013, "Economics", en Christopher E. Wilson y Erik Lee (eds.), *The State of the Border Report: A Comprehensive Analysis of the U.S.-Mexico Border*, San Diego, The Wilson Center's Mexico Institute/The North American Research Partnership/El Colef.
- Wirtschaftsforschung, M.K.W. and Empirica, 2009, "Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries. Final Report", disponible en <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3459&langId=>>>, consultado el 13 de septiembre de 2013.
- Wolf, Sonja y Gonzalo Celorio M. (trad.), 2011, "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad", en *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 4 (206), pp. 669-714.
- Wolgin, Philip y Ann Garcia, 2011, *What Changes in Mexico Mean for U.S. Immigration Policy. A Decline in Migration Gives US Breathing Room to Assess Current Practices*, Washington, Center for American Progress.
- Wong-González, Pablo, 1997, "Integración de América del Norte: implicaciones para la competencia y competitividad internacional de regiones", Santiago de Chile, Dirección de Políticas y Planificación Regional/Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ONU, octubre, Serie Investigación, documento 97/17.

- Wong-González, Pablo, 2002a, "Globalización y virtualización de la economía: Impactos territoriales", en Dinizar Fermiano Becker y Pedro Silveira Bandeira, *Desenvolvimento local-regional. Respostas regionais aos desafios da globalização*, vol. 2, Santa Cruz do Sul, Brasil, Editora da UNISC, pp. 91-135.
- Wong-González, Pablo, 2002b, "Alianzas estratégicas de regiones transfronterizas. Cooperación y conflicto en la frontera México-Estados Unidos", en Dionisio Borda y Fernando Masi (eds.), *Economías regionales y desarrollo territorial*, Asunción, Paraguay, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), pp. 149-179.
- Wong-González, Pablo, 2004, "Conflict and Accommodation in the Arizona-Sonora Region", en Vera Pavlakovich-Kochi, Doris Wastl-Walter y Barbara Morehouse, *Challenged Borderlands: Transcending Political and Cultural Boundaries*, Aldershot, Ashgate, pp. 123-151.
- Wong-González, Pablo, 2005, "La emergencia de regiones asociativas transfronterizas: cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona", en *Frontera Norte*, vol. 17, núm. 33, enero-junio, Tijuana, El Colef, pp. 77-106.
- Wong-González, Pablo, 2011, "Procesos de defronterización en la región fronteriza México-Estados Unidos", sin lugar de edición, mimeo.
- Wong-González, Pablo, 2013a, "La conformación de regiones asociativas transfronterizas: los límites de la paradiplomacia regional", ponencia presentada en el Seminario Internacional Fronteras y Procesos de Integración: Experiencias Comparadas en Regiones Transfronterizas, Perspectivas Teóricas y Evidencias Empíricas, 24-25 de octubre, Tijuana, El Colef.
- Wong-González, Pablo, 2013b, "Procesos de defronterización y refronterización en la región fronteriza México-Estados Unidos", en María del Rosio Barajas Escamilla y Luis F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colef, pp. 77-102.
- Woodward, Keith y John Paul Jones, 2005, "On the Border with Deleuze and Guattari", en Henk van Houtum, Olivier Thomas Kramsch y Wolfgang Zierhofer (eds.), *B/ordering Space*, Aldershot, Ashgate, pp. 235-248.
- Wright, Deil S., 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zeraoui, Zidane, 2009a, "Para entender la paradiplomacia", en Zidane Zeraoui (coord.), *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla, México, Tecnológico de Monterrey/Montiel y Soriano Editores.
- Zeraoui, Zidane, 2009b, *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla, México, Tecnológico de Monterrey/Montiel y Soriano Editores.

- Zielonka, Jan, 2000, "Enlargement and the Finality of European Integration", en Christian Joerges, Yves Ményy J.H.H. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for What Kinds of Polity?*, San Domenico de Fiesole, Italia/Cambridge, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute/The Jean Monnet Chair, Harvard Law School.
- Zielonka, Jan, 2006, *Europeas Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Zürn, Michael; Sonja Wälti y Henrik Enderlein, 2001, "Introduction", en Henrik Enderlein, Sönja Wälti y Michael Zürn (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 1-13.

BLANCA

SOBRE LOS AUTORES

MARÍA DEL ROSIO BARAJAS ESCAMILLA

Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, Baja California, desde 1987. Realizó estudios de doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de California, Irvine, con especialidad en Economía Política Internacional y Estudios Regionales. Entre sus líneas de especialización se encuentran: el desarrollo económico y las redes globales de producción, cooperación, gobernanza transfronteriza y fronteras comparadas. Entre 2006 y 2009 coordinó el proyecto internacional “Del Río Bravo Mediterráneo. Las regiones fronterizas en la etapa de globalización” (Lames-Aix en Provence y El Colef); entre 2009 y 2011 coordinó el doctorado en Ciencias Sociales de El Colef, y en 2015 fue nombrada coordinadora general de la Red Internacional de Investigación sobre Fronteras Comparadas (RECFronteras). Entre sus últimas publicaciones se encuentran “Una evaluación retrospectiva del avance y retroceso de las relaciones de interdependencia económica entre México y Estados Unidos”, en revista *Norteamérica* (2014, coautora); *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (2013, coord.); “Crecimiento del empleo manufacturero y externalidades: la experiencia de México y Marruecos en las regiones fronterizas”, en revista *Análisis Económico* (2012, coautoría), y *Frontera, desarrollo y migración* (2011, coord.).

MARCO BELLINGERI

Investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Università di Torino. Ha sido secretario general de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos (Ahila) y director del Instituto Italiano de Cultura en la ciudad de México. Actualmente desarrolla estudios sobre los procesos de modernización en

América Latina y Europa. Entre sus publicaciones se destacan: “Il Messico del nuovo millennio: la salamandra e la balena”, en T. Bertaccini (a cura di), *Il tramonto del regime rivoluzionario. Messico: 1970-2010* (2012); *Del agrarismo armado a la guerra de los pobres. Ensayos de guerrilla rural en el México contemporáneo, 1940-1974* (2003); *Dinámicas de antiguo régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII-XIX* (2000, coord.), y “La racionalidad esclavista de la producción henequenera en Yucatán (1880-1914)”, en M. Carmagnani, A. Hernández y R. Romano (coords.), *Para una historia de América III. Los nudos 2* (1999).

FRANCISCO E. CAMPOS ORTIZ

Se desempeña como *Associate* en Delos Advisors, una firma internacional especializada en la consultoría para instituciones financieras, públicas y privadas, en las Américas. Es licenciado en Relaciones Internacionales (ITESM, Campus Santa Fe). Desde 2012 se desempeña como asistente de investigación del doctor Gustavo Vega Cánovas, con quien ha trabajado en la elaboración de artículos académicos, capítulos de libros y ponencias. Sus áreas de interés son las finanzas internacionales, la economía política internacional, la política económica internacional de México y las relaciones económicas en América del Norte.

EDUARDO LEONEL GALANTINI

Se desempeña como asesor principal de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina. Es médico cirujano (Universidad Nacional del Nordeste) y especialista en Cirugía General (Ministerio de Salud Pública de la Nación). También cursó la maestría en Desarrollo Social (Universidad del Nordeste). Ha sido intendente municipal de la localidad de Monte Caseros, provincia de Corrientes, por tres periodos: 1993-1997, 1997-2001 y 2009-2013. Ha sido electo vicegobernador de la provincia de Corrientes (2001-2005) y Diputado Nacional (2005-2009), cargo desde el cual presidió las comisiones de Seguimiento de las Obras de Yacyretá (2006-2007) y de Asuntos Municipales (2008-2010). Es miembro fundador de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y de la Micro Región del Sur Correntino y Nordeste Entrerriano, en donde se desempeñó como su primer presidente. Ha publicado junto con Nahuel Oddone el libro *Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quarai: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur* (2013).

JAMES GERBER

Es profesor de Economía en la San Diego State University, Estados Unidos. Cuenta con un doctorado en Economía (University of California, Davis). Se especializa en

Economía Internacional y en las relaciones de frontera entre México y Estados Unidos. Entre sus publicaciones más recientes se destacan: “Why Isn’t Mexico on China’s Growth Path?”, en *Journal of Globalization, Competitiveness and Governability* (2012); “U.S. Migration to Mexico: Numbers, Issues, and Scenarios”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* (2011, coautoría con Michael Topmiller y Frederick Conway), y *Fifty Years of Change on the U.S.-Mexico Border: Growth, Development, and the Quality of Life* (2008, en coautoría con Joan Anderson).

ENRIQUE LÓPEZ LARA

Es catedrático acreditado de la Universidad de Sevilla, adscrito al Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. Vicerrector de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla. Miembro fundador y vocal del Grupo de Geografía de los Servicios de la Asociación de Geógrafos Españoles. Coordinador del Consorcio Internacional de Universidades EurMed dedicado a la investigación territorial y ambiental de las ciudades y regiones del Mediterráneo. Coordinador del programa Erasmus Mundus Broadening Educational Experiences (EMBER, <<http://ember.us.es/content/project-overview>>).

Ha desarrollado varios proyectos de investigación y participado como IP del Proyecto I+D+I “Modement: territorio y acceso a los servicios de salud mental en España”. También ha sido IP de proyectos interuniversitarios de investigación con distintas universidades de Marruecos (Fez, Tánger, Tetuán) financiados por la Aecid. Sus líneas de especialización son infraestructura territorial, flujos migratorios y servicios públicos. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Potencialidades ecoturísticas del Medio Atlas Nor-Oriental* (2011, coord.); *Ríos y ciudades europeas: espacios naturales, culturales y productivos* (2006, ed., Universidad de Sevilla); “Development and Spatial Representation of Synthetic Indexes of Outpatient Mental Health Care in Andalusia”, en *Epidemiologia e Psichiatria Sociale. An International Journal for Epidemiology and Psychiatry Sciences* (2013), e “Improving Territorial Accessibility of Mental Health Service; The Case of Spain”, en *European Journal of Psychiatry* (2014).

JOSÉ MIRANDA BONILLA

Es profesor titular de la Universidad de Sevilla, director del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. Entre sus líneas de especialización se encuentran la migración y los espacios urbanos y naturales. Durante 2004 coordinó el proyecto “Ayudas a consolidación de grupos de la Junta de Andalucía” (Junta de Andalucía, Plan Andaluz de Investigación); entre 2006 y 2009 participó en el proyecto “Inmigración y uso del espacio urbano: génesis y evolución de los barrios de inmigrantes y de las redes de acogida. Análisis empírico en las

aglomeraciones urbanas de Andalucía occidental” (Gobierno de España, Ministerio de Educación y Ciencia). Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Potencialidades ecoturísticas del Medio Atlas Nor-Oriental* (2011, coautor); *Potentialités écotouristiques du Moyen Atlas Nord-Oriental* (Fez, Marruecos, 2008); *Geografía: ciencia de la tierra para la sostenibilidad* (2008, coautor).

NAHUEL ODDONE

Se desempeña como coordinador de Cadenas de Valor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-Naciones Unidas), en la sede subregional de México. Es licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires), maestro en Derecho de la Integración Económica (Universidad del Salvador en convenio con l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne) y en Integración Económica Global y Regional (Universidad Internacional de Andalucía). Se ha especializado en Desarrollo Local (Politécnico de Milán) y actualmente es alumno del doctorado en Estudios Internacionales (Universidad del País Vasco). Ha sido investigador del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) y es coordinador del proyecto “Fronteras abiertas” financiado por la Cooperación Italiana. Se ha desempeñado como asesor del presidente de la Comisión de Asuntos Municipales y del secretario de la Comisión del Mercosur de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina. También ha fungido como director de Cooperación Internacional del Municipio de Monte Caseros. Entre sus publicaciones más recientes destacan *Municipios y cambio climático: hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental* (2014, coord.); *Upgrading Value Chains through Professional and Supporting Services: Lessons from Three Agro-Industry Chains in El Salvador and Guatemala* (2014, coautor); *Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur* (2013, coautor); *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (2010, comp.); *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo* (2010, coautor); *Mercociudades, red de integración. Una nueva realidad en América Latina* (2008, coautor); *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados* (2008, coord.), y *La red de mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local* (2008).

VERA PAVLAKOVICH-KOCHI

Senior Regional Scientist in the Eller College's Business Research Center and adjunct Associate Professor in the Department of Geography, and Regional Development at The University of Arizona. She is a Fulbright Scholar (Austria, 1997). Educated as a geographer, she holds B.A. and M.A. degrees from the University

of Zagreb, Croatia, and a Ph.D. degree from Kent State University. She joined the University of Arizona in 1986. Dr. Pavlakovich-Kochi's research interests include regional economic development with an emphasis on the U.S.-Mexico border. Articles on various aspects of the Arizona's economy and U.S.-Mexican border have been published in *Arizona's Economy*, *Arizona's Review*, *Journal of Borderlands Studies*, *Región y Sociedad*, *Revista de El Colegio de Sonora*, *Estudios Sociales* and *Geografski Glasnik*. She co-edited the book *Challenged Borderlands* published by Ashgate (2004) as a result of international collaboration with scholars from Mexico and several European universities (Utrecht, Berne, Zagreb and Ljubljana). Other research interests include the impact assessment of various agents on local and regional economy such as the maquiladora sector, fresh produce industry, Mexican visitors, as well as the role of The University of Arizona and University Science and Research Park in the regional economy of Pima County and Arizona. Prior to her current position, Dr. Pavlakovich-Kochi was Director of Regional Development in the Office of Economic Analysis and Policy, where she developed an original set of cross-border economic indicators for the Arizona-Sonora Region, and served as the principal author of the Annual Indicators Report and the Report Card for the Arizona-Sonora Region.

SERGIO PEÑA

Es profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte, sede regional de Ciudad Juárez, y coordinador de la maestría en Acción Pública y Desarrollo Social que se imparte en dicha sede. Es doctor en Planificación Urbana y Regional y maestro en Relaciones Internacionales (Florida State University). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Cuenta con varias publicaciones en revistas internacionales y nacionales. Entre sus publicaciones destaca "Crossborder Planning at the U.S.-Mexico Border: An Institutional Approach", en *The Journal of Borderlands Studies* (2007). Ha sido miembro del equipo de El Colegio de la Frontera Norte que se encargó de medir la pobreza en Ciudad Juárez y su distribución espacial.

MARÍA JOSEFINA PÉREZ ESPINO

Es investigadora asociada en El Colegio de la Frontera Norte. Cuenta con formación en Relaciones Internacionales y obtuvo el grado de doctor en Estudios Migratorios (Universidad de Sussex, Inglaterra). Entre sus áreas de estudio se encuentran los derechos humanos y laborales de la comunidad mexicana en Estados Unidos y se ha especializado en políticas migratorias comparadas y cooperación migratoria en América, Europa y África. Ha colaborado con organizaciones de refugiados en Inglaterra. Entre sus últimos trabajos se encuentra el capítulo titulado "Nuevas

nociones sobre la migración: codesarrollo como una política ascendente en México”, en F. de Alba y F. Lesemann (coords.), *Informalidad urbana e incertidumbre: ¿cómo estudiar la informalización en las metrópolis?* (2012).

JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA

Es investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte. Es licenciado en Ciencias Sociales y Políticas (UABC), maestro en Estudios México-Estados Unidos (UNAM) y doctor en Ciencias Políticas y Sociología (Instituto Universitario Ortega y Gasset). Entre sus publicaciones destacan *Gobernanza por resultados en Brasil y México: marco conceptual, evidencias y retos* (2013, coautor); *Gobernanza estratégica para el desarrollo local de los municipios mexicanos costeros* (2013, coautor), y *Evaluación del desempeño: gestión y política para la generación de resultados efectivos* (2013).

MARCOS S. REYES SANTOS

Es profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Cuenta con doctorado en Ciencias con especialidad en Investigaciones Educativas (IPN). Sus temas de investigación son federalismo y política educativa, gobierno y desarrollo regional e instituciones transfronterizas. Entre sus publicaciones están “Instituciones, mecanismos e instrumentos de la gobernanza transfronteriza: una aproximación a la estructura y niveles de las relaciones intergubernamentales”, en R. Barajas y L. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (2013) y “Violencia y educación en la Zona Metropolitana de Tijuana, Baja California”, en S. López (coord.), *La realidad social de las violencias. Zona Metropolitana de Tijuana* (2013).

HORACIO RODRÍGUEZ VÁZQUEZ

Se desempeña como coordinador de Extensionismo para América Latina del Programa de Agricultura de Conservación del Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT). Es ingeniero agrónomo (ITESM, Campus Querétaro) con especialización en Agricultura Urbana (Universidad Agraria de La Habana) y Comercialización Agropecuaria (Universidad de Buenos Aires) y maestro en Cooperación Internacional para el Desarrollo (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora). Ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sus áreas de trabajo incluyen la aplicación de tecnologías de

información y comunicación en la agricultura, las alianzas público-privadas, la cooperación en seguridad alimentaria, el comercio agroalimentario y la cooperación descentralizada y transfronteriza. Entre sus publicaciones más recientes destacan *Municipios y cambio climático: hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental* (2014, coord.); *Acuicultura de pequeña escala y recursos limitados en América Latina y el Caribe. Hacia un enfoque integral de políticas públicas* (2014, coautor); *Cooperación con micro, pequeñas y medianas empresas agroalimentarias en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile 2002-2013: balance y perspectivas* (2013); *Implicaciones del comercio internacional de bioetanol de caña para la seguridad alimentaria en Centroamérica. Oportunidades y retos ante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea* (2013); *Tres acciones de cooperación internacional para promover la seguridad alimentaria, la sustentabilidad agrícola y la superación de la pobreza en el México rural* (2012, coautor); *Lecciones aprendidas para el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica en el Acuerdo Unión Europea-México* (2011), y *La cooperación técnica agrícola para la seguridad alimentaria México-Centroamérica* (2010).

CAESAR SERESERES

Es profesor-investigador de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales (Universidad de California, Irvine). Doctor en Ciencias Políticas (Universidad de California, Riverside). Es Associate Dean de la Escuela de Ciencias Sociales (Universidad de California, Irvine). Sus temas de interés son tecnología y política de fronteras, relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y relaciones cívico-militares en Centroamérica. Ha sido consultor del gobierno de Estados Unidos en temas de seguridad fronteriza.

CHRISTOPHE SOHN

Es Senior Researcher and Head del departamento Urban Development and Mobility en el Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER). Es también profesor asociado en la University of Luxembourg. Es doctor en Geografía Urbana (University of Strasbourg). Ha sido investigador principal de varios proyectos centrados en regiones metropolitanas transfronterizas europeas (Basilea, Copenhague-Malmö, Ginebra, Luxemburgo, Viena-Bratislava). Actualmente trabaja en el proyecto Euborderscapes (FP7). Sus áreas de especialización son cooperación transfronteriza europea, ciudades de frontera, integración regional, redes, gobernanza urbana y la idea de frontera como recurso. Recientemente ha editado el libro *Luxembourg, an Emerging Cross-Border Metropolitan Region* (2012). Ha contribuido con las revistas más importantes de su especialidad como *European Planning Studies*, *Environment and Planning*, *European Urban and Regional Studies*,

Geopolitics, Global Society, International Journal of Urban and Regional Research y Journal of Borderlands Studies.

ENRIQUE JOSÉ VARELA ÁLVAREZ

Se desempeña como profesor del área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Vigo, España. Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid) y doctor en Ciencia Política y de la Administración (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Universidad Complutense de Madrid). Se ha especializado en dirección y gestión pública y en gobernanza multinivel y transfronteriza. Entre sus publicaciones más recientes destacan “The Consolidation of the Euro-Regional Territory and Its Consequences: The Case of the Galicia-North of Portugal Euro-Region”, en *The Journal of Territorial and Maritime Studies* (2015, coautor), y “El ADN de la cooperación transfronteriza. La cooperación informal en la eumorregión Galicia-Norte de Portugal”, en R. Barajas y L. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (2013).

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

Es profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (El Colmex), del cual también fue su director de 2006 a 2011. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III; es licenciado en Derecho (UNAM) y doctor en Ciencia Política (Universidad de Yale). Fue director asociado del Centro de Estudios sobre América del Norte (Universidad de Duke) y director de la licenciatura en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Yale). Ha sido profesor visitante del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Colegio de San Luis (ColSan) y de las universidades de Brown, Duke, North Carolina y Texas, entre otras. Sus principales áreas de interés son las relaciones internacionales, la economía política internacional, la política económica internacional de México y las relaciones económicas de México con Estados Unidos y Canadá. Es coautor, editor o coordinador de 21 libros de temas internacionales y ha publicado numerosos capítulos, artículos y contribuciones a congresos nacionales e internacionales. Entre sus publicaciones recientes más importantes destacan *México y Estados Unidos. La economía política del Libre Comercio* (2014); *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense* (2013, coord.); *Haití y México. Hacia nuevas formas de cooperación* (2012, coord.); *Poder y política en el mundo contemporáneo* (2011, coord.); *Canadá. Gobernabilidad democrática y política exterior en una época de crisis y cambio internacional* (2011, coord.); *Poder y política en los estudios internacionales* (2011, coord.); *Los grandes problemas de México*, vol. XII. *Relaciones internacionales* (2010, coord.), y

El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro (2010).

PABLO WONG-GONZÁLEZ

Es director general y profesor-investigador titular del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), con sede en Hermosillo, Sonora. Es licenciado en Economía (Universidad de Sonora), maestro en Planificación Regional y Urbana (London School of Economics and Political Science), doctor en Desarrollo Internacional (University of East Anglia, Reino Unido). Sus principales líneas de investigación se relacionan con el desarrollo regional transfronterizo, el desarrollo regional sustentable y la socioeconomía alimentaria. Ha participado activamente en las Comisiones Sonora-Arizona/Arizona-México y la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos. Ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto de Planificación Económica y Social (Ilpes), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para los Derechos Económicos Sociales y Culturales (ESRC) y las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y de Desarrollo Social (Sedesol). Entre sus publicaciones más recientes se destacan *Desarrollo económico territorial: visión y experiencias desde la región norte de México* (2014, coautor); “Procesos de defronterización y refronterización en la región fronteriza México-Estados Unidos”, en R. Barajas y L. Aguilar (coords.); *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, El Colegio de la Frontera Norte (2013); *Economía y desarrollo sustentable. El caso de la Región del Golfo de California* (2011, ed.); “Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI”, en *Estudios Sociales. Revista de Investigación Científica* (2011), y “El nuevo problema regional”, en revista *Ciudades* (2010).

BLANCA

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS, MAPAS Y FIGURAS

1. UNPACKING THE CONCEPT OF CROSS-BORDER INTEGRATION	
Table 1. Basic state borders functions	35
Table 2. The border as a resource	39
Table 3. Two models of cross-border integration	41
2. “RESETEANDO” LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA	
Figura 1. “Ejes” de la cooperación “formal” e “informal” en la Unión Europea	56
Figura 2. Nuevos ejes de la cooperación “formal-informal” y “material-inmaterial” en la Unión Europea	57
Figura 3. Nuevos ejes de la cooperación “formal-informal” y “material-inmaterial” en la Unión Europea	60
Figura 4. Nuevos ejes de la cooperación y gobernanza transfronteriza (GT)	64
4. LA CONFORMACIÓN DE REGIONES ASOCIATIVAS TRANSFRONTERIZAS	
Cuadro 1. Características fundamentales de la paradiplomacia regional	87
6. MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS	
Gráfica 1. Evolución del comercio de México con Estados Unidos	129

7. TWENTY YEARS OF NAFTA

Table 1. Estimated per person income for main border urban areas, 2010	137
Table 2. Per capita income differences (\$) USD 2005 PPP	138
Table 3. Border incomes: Overall differences	139
Graphic 1. Average annual compound growth, mexican border municipios, west to east	140
Graphic 2. Average annual compound growth, U.S. border counties, west to east	140
Graphic 3. Passenger vehicle crossings, south to north, all ports of entry	142
Table 4. GDP per person (\$) USD 2005 PPP	143
Table 5. Average annual population growth	144
Table 6. School enrollment, age 5-19 in the U.S., and 6-19 in Mexico (%)	145
Table 7. Adult population with a high school diploma or equivalent (%)	146
Table 8. Infant mortality, deaths per 1 000 births	146
Graphic 4. The border human development index	149

9. PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN

Figura 1. Principales actores de las relaciones transfronterizas	182
Cuadro 1. Relación entre clasificación propia de los actores según su objeto y reclasificación	183
Cuadro 2. Relación entre clasificación propia de los actores según su objeto y reclasificación entre México y Estados Unidos	185
Cuadro 3. Relación entre áreas de participación y origen de la organización	186
Figura 2. Principales actividades desarrolladas por los organismos transfronterizos	188
Cuadro 4. Relación entre áreas de participación y tipo de estructura de la organización	189
Cuadro 5. Relación entre tipo de estructura de la organización y periodicidad de sus contactos	190
Cuadro 6. Relaciones entre instituciones para el desarrollo de relaciones transfronterizas	192
Cuadro 7. Relación entre el tipo de colaboración y el sector al que pertenece	193

Cuadro 8. Capacidades de los organismos que se relacionan	194
Cuadro 9. Relación entre tipo de relaciones de poder o autoridad y área de participación	196
Figura 3. Proyectos de colaboración con organizaciones del lado mexicano en el área de desarrollo socioeconómico	197

10. ESPACIO, ESCALAS Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Cuadro 1. Escala y ámbito de acción	205
Cuadro 2A. Relaciones entre sectores con actores mexicanos	206
Cuadro 2B. Relaciones entre sectores con actores de E. U.	207
Cuadro 3. Agenda transfronteriza por país	208
Cuadro 4. Tipo de relación o colaboración que mantiene con organizaciones o instituciones que tienen como objeto facilitar las relaciones en el interior de la región transfronteriza	210
Cuadro 5. Dependencia e interacción de los actores	212
Anexo 1. Red de actores (primera opción) de México	213
Anexo 2. Red de actores (primera opción) de Estados Unidos	215

11. LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Figura 1. Diagrama de la composición de las instituciones organizaciones en el ámbito de la migración por su naturaleza y tipo de relación transfronteriza	218
Cuadro 1. Organización binacional transfronteriza	224
Cuadro 2. Organizaciones e instituciones nacionales transfronterizas	226
Cuadro 3. Listado de instituciones u organizaciones local transfronterizas y transfronterizas	228
Cuadro 4. Organizaciones que integran la red de las instituciones u organizaciones local transfronterizas y transfronterizas	230
Gráfica 1. Total de organizaciones en red de trabajo por nivel y tipo	231
Figura 2. Dimensiones de la gobernanza transfronteriza	232

12. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Cuadro 1. Periodicidad y naturaleza de la interacción en la interdependencia transfronteriza	255
Cuadro 2. Fuentes de conflicto en la relación transfronteriza (porcentaje)	256

Cuadro 3. Origen y tipo de liderazgos en el proceso de desarrollo transfronterizo	256
Cuadro 4. Capacidad de liderazgo organizacional/institucional y de representación de líderes	257
Cuadro 5. Capacidades técnicas y/o sociales con que cuentan las instituciones/organizaciones en la gestión del desarrollo transfronterizo	258
Cuadro 6. Influencia del actor político en el desarrollo transfronterizo (porcentaje)	259
Cuadro 7. Costos implícitos en la participación en el desarrollo de la región transfronteriza: tipos de costos (porcentaje)	260

14. DERRUMBANDO FRONTERAS

Mapa 1. Evolución de la composición geográfica de la Unión Europea	290
Mapa 1a. Evolución de la composición geográfica de la Unión Europea	291
Mapa 1b. Evolución de la composición geográfica de la Unión Europea	292
Mapa 2. Organización multinivel de la Unión Europea	295
Mapa 3. Operaciones de frontera, 2009	296
Figura 1. Autoridades regionales (1950-2007). Gobernanza multinivel	298
Mapa 4. Las regiones de la Unión Europea	300
Mapa 5. Fondos estructurales para los programas de cooperación transfronteriza (2007-2013)	302
Mapa 6. Acuerdos, estructuras y programas de cooperación	303
Mapa 7. Política Europea de Vecindad	305
Mapa 8. Las áreas de cooperación transfronterizas (2007-2013)	306
Mapa 9. Las tres cuencas marítimas de la Unión Europea	307
Mapa 10. La estrategia europea de las macrorregiones	308

15. LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA DEL ESTRECHO DE GRIBALTAR (ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS)

Mapa 1. Mapa administrativo de las regiones de España	314
Mapa 2. Mapa administrativo de las regiones de Marruecos	316

16. POR LA TRIPLE FRONTERA MÁS AUSTRAL DE AMÉRICA

Cuadro 1. Acuerdos presidenciales vigentes entre Argentina, Brasil y Uruguay	344
--	-----

Fronteras y procesos de integración regional.
Estudios comparados entre América y Europa
se terminó de imprimir en octubre de 2015
en Imprenta de Juan Pablos, S.A.
2.^a Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Del. Coyoacán
México, D.F., 04100.
<juanpabloseditor@gmail.com>

1 000 ejemplares



BLANCA