

La virtud principal de esta obra es haber reunido un grupo de especialistas que bajo diversas perspectivas teórico-conceptuales y con una amplia gama de referentes empíricos discuten los procesos de convergencia y tensiones que se generan en las regiones transfronterizas. Se presentan contribuciones relevantes sobre las tendencias y trayectorias de regiones transfronterizas, así como los procesos de integración y gobernanza resultantes, enriquecidos desde la perspectiva comparada y se incluyen diversas experiencias en América del Norte, América del Sur y Europa.

Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa ubica realidades transnacionales y procesos translocales en el contexto de los espacios globales, pero va más allá de una actualización del "estado del arte" sobre la integración, la cooperación y la gobernanza transfronterizas, ya que ofrece aportes originales allende de una conversación interdisciplinaria acerca del tema. Este proyecto intenta trascender públicos y fronteras, así como acercar los temas hacia una audiencia plural constituida por académicos, tomadores de decisiones y habitantes transfronterizos, entre otros actores.



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

Fronteras y procesos de integración regional

Estudios comparados entre América y Europa



Fronteras y procesos de integración regional

Estudios comparados entre América y Europa



María del Rosío Barajas Escamilla
Pablo Wong-González
Nahuel Oddone

(coordinadores)





MARÍA DEL ROSIO BARAJAS ESCAMILLA

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de California, Irvine, miembro del SNI del Conacyt nivel II. Autora de múltiples publicaciones. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Sociales de El Colef, así como profesora adjunta del Centro de Estudios de América Latina de San Diego State University, y coordinadora de la Red Internacional de Investigación sobre Fronteras Comparadas (REDFronteras).



PABLO WONG-GONZÁLEZ

Economista con estudios de doctorado en Desarrollo Internacional (University of East Anglia) y de maestría en Planificación Regional y Urbana (The London School of Economics and Political Science). Es Director General del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. (CIAD). Ha participado activamente en las Comisiones Sonora-Arizona/Arizona-México, así como en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos.



NAHUEL ODDONE

Cuenta con máster en Derecho de la Integración Económica, y en Integración Económica Global y Regional. Es licenciado en Relaciones Internacionales. Tiene publicaciones sobre cooperación descentralizada y transfronteriza, integración regional y cadenas de valor. Es coordinador de Cadenas de Valor del Proyecto "Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas", de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-ONU).

Fronteras y procesos
de integración regional

Estudios comparados
entre América y Europa

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
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. - - Tijuana : 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 T. 2. Integración económica internacional - estudios comparados

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
Caesar Sereseres y María del Rosio Barajas Escamilla 97
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 y Francisco E. Campos Ortiz 113
7. Twenty Years of NAFTA: Are Measures of Human Development Converging on the Border?
James Gerber y Joan Anderson 133
8. Re-Building CBRs in 21st Century: Lessons from the Arizona-Sonora Region
Vera Pavlakovich-Kochi 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
María del Rosio Barajas Escamilla 171
10. Espacio, escalas y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos
Sergio Peña 199
11. La gobernanza de la migración en la cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos
Josefina Pérez Espino 217
12. La dimensión institucional de la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos: conceptualización y algunas evidencias empíricas
Marcos S. Reyes Santos 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

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 frontièrisme* (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

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; Crikemans, 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 Quaraí-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

¹ Por ejemplo, Plan Mérida.

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 eurrregión, conocida como Euregio, creada por tres asociaciones de municipios en la frontera entre Alemania y Holanda. En esta primera fase, las eurrregiones 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 (Martes, 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 *cleavages* 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.

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 Escamilla¹

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 policiaca 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

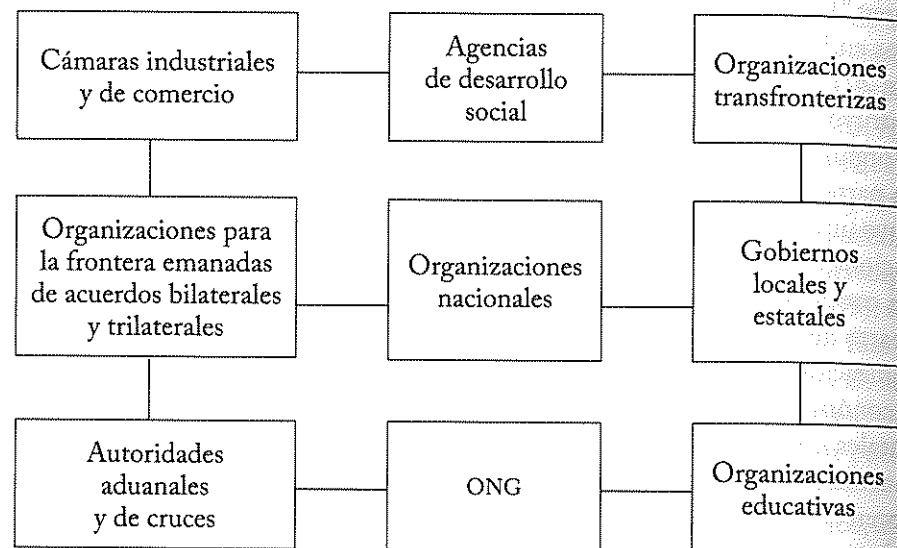
La principal herramienta para la recolección de datos entre organizaciones establecidas en la región transfronteriza fue la aplicación de una encuesta a 83 actores: "Las relaciones e interacciones para la cooperación y la resolución de conflictos en la región transfronteriza México-Estados Unidos", la 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
RELACIÓN ENTRE CLASIFICACIÓN PROPIA DE LOS ACTORES
SEGÚN SU OBJETO Y SU RECLASIFICACIÓN

Clasificación de los actores según opciones	Clasificación según respuestas				Total
	Binacional transfronterizo	Nacional transfronterizo	Local transfronterizo	Transfronterizo	
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

		Reclasificación pregunta				Total
		Binacional transfronterizo	Local transfronterizo	Nacional transfronterizo	Transfronterizo	
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

Categoría	Sector al que pertenece					Total
	Público	Privado	Social	Mixto	Inter-nacional	
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.

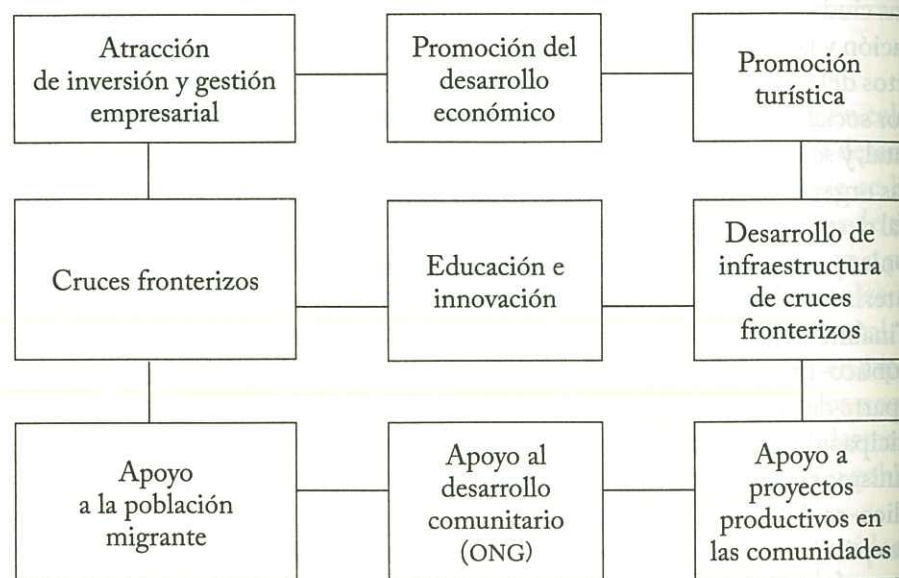
Como también se expuso ampliamente en el apartado anterior, a partir de la década de 1990 se produjo la emergencia de organismos del sector social preocupados por los efectos negativos que ocasionaba el rápido crecimiento económico de las ciudades fronterizas, particularmente en el norte de México, donde 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

Clase Categoría	Formal	Informal	Semiformal	Total
	Desarrollo socioeconómico	47	3	2
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

Periodicidad Contacto	Tipo de estructura			Total
	Formal	Informal	Semiformal	
Continua	19	2	1	22
Regular	36	1	2	39
Esporádica	9	0	2	11
Ad hoc	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 trans-fronterizo</i>	<i>Local trans-fronterizo</i>	<i>Nacional trans-fronterizo</i>	<i>Trans-fronterizo</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 cabildo fueron importantes para 15 de 83 organismos (18%). Dicho cabildo 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 cabildo	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

Tipo de capacidad técnica y social	México		Estados Unidos		Total	
	Número de organizaciones	%	Número de organizaciones	%	Número de organizaciones	%
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

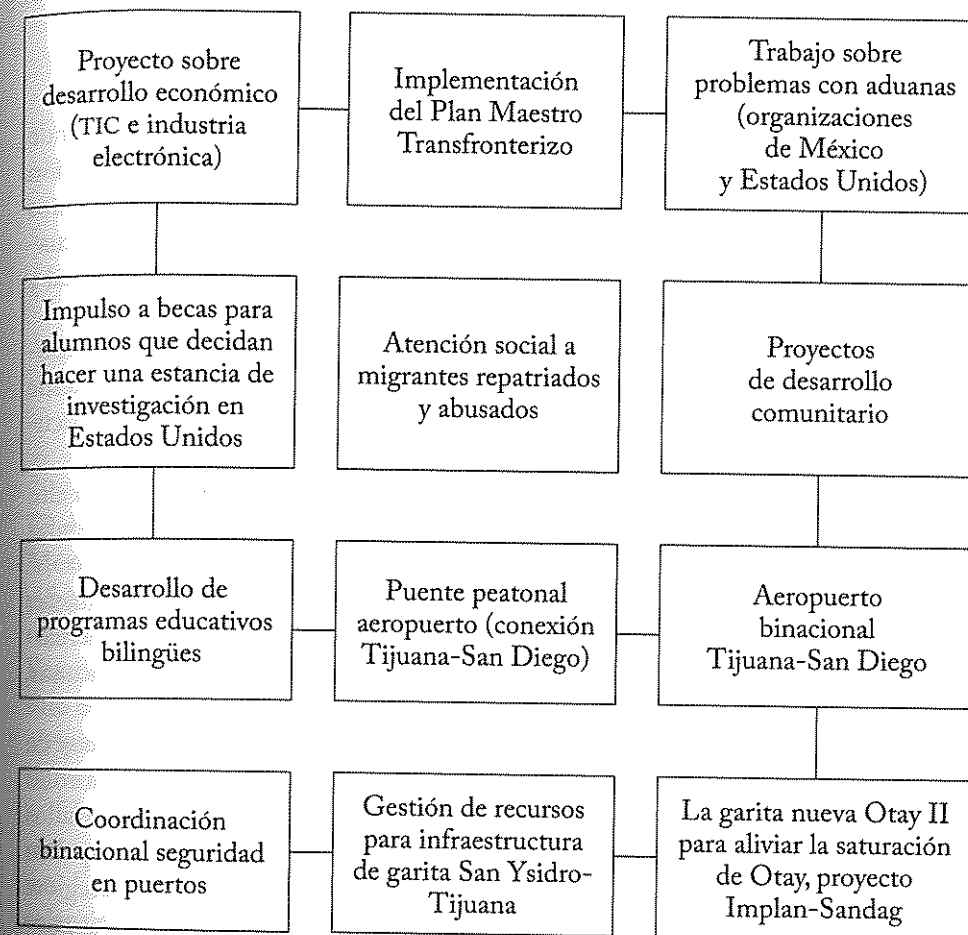
Tipo de relación	Área de concentración				Total
	Socio-económico	Ecológico y ambiental	Político y de seguridad	Otro	
De igual a igual	40	16	2	8	66
De presión	5	1	0	0	6
De imposición	4	2	1	0	7
De igual a igual y presión	3	1	0	0	4
Total	52	20	3	8	83

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.