

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.



Fronteras y procesos de integración regional

Estudios comparados entre América y Europa

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

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



CIAD



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

Fronteras y procesos de integración regional : estudios comparados entre América y Europa / María del Rosio Barajas Escamilla, Pablo Wong-González y Nahuel Oddone, coordinadores. - - 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 Rosío 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 Rosío 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 Rosío 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
Nabuel Oddone

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

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

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

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

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

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

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

¹ Por ejemplo, Plan Mérida.

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

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 eurregión, conocida como Euregio, creada por tres asociaciones de municipios en la frontera entre Alemania y Holanda. En esta primera fase, las eurregiones 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 *cleveages* cooperativos ‘formal-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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