

CAPITULO II

LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EUROPEA	31
2.1 La frontera norte y la integración regional	33
2.2 Los contextos	37
2.3 La política exterior y la frontera norte	47
2.4 La cooperación transfronteriza en Europa	53

CAPÍTULO II

LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EUROPEA

2.1 LA FRONTERA NORTE Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL²⁵

La región fronteriza del norte de México no es delimitable mediante un mismo espacio geográfico para todas las posibilidades de interacción entre individuos, instituciones o factores ambientales entre México y Estados Unidos. La delimitación de lo fronterizo en términos espaciales puede variar, dependiendo de la naturaleza de la interacción de que se trate.²⁶ Uno de los aspectos que determina la importancia de la frontera norte es la intensidad de los diversos intercambios con Estados Unidos, que se considera uno de los parámetros para medir la "internacionalidad" de las relaciones fronterizas. La intensidad regional determina tensiones y conflictos a nivel de los gobiernos federales que repercuten de manera específica en esta región.

Algunos problemas fronterizos entre México y Estados Unidos han provocado repercusiones en el ámbito de los gobiernos fede-

25 Este apartado pretende ubicar la frontera norte en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos, por lo tanto, no se profundizará sobre las nociones de frontera y sus alcances espaciales y teóricos.

26 Este planteamiento lo desarrolla ampliamente J. A. Bustamante, *Frontera México-Estados Unidos: Reflexiones para un Marco Teórico*, en *Frontera Norte*, COLEF, Tijuana, B.C., vol. I, núm. 1, enero-junio 1989, p. 24.

rales.²⁷ En otros casos, las divergencias en este nivel no provocan impactos en la frontera. Esto ocurre entre otras razones debido a la participación de distintos actores en los dos ámbitos, quienes asumen posiciones particulares en función de sus intereses. Por lo tanto, se puede deducir que la característica que define las relaciones fronterizas en las situaciones descritas es la asimetría de poder entre México y Estados Unidos, que está condicionada por el desarrollo económico en cada país. Al respecto, Jorge A. Bustamante plantea que:

“La historia de las acciones unilaterales de Estados Unidos hacia México es una historia en la que se percibe la desigualdad de poder o asimetría que caracteriza a la relación binacional... Esta historia... tanto como la experiencia cotidiana de la vecindad fronteriza, muestra que esa asimetría puede aparecer tanto en los niveles microdimensionales en las relaciones más simples, como en los niveles macrodimensionales en las relaciones más complejas...”²⁸

Generalmente se ha planteado la importancia de la frontera en términos económicos. Desde este punto de vista, la frontera representa el contexto geográfico donde ambos países aprovechan sus ventajas comparativas definiendo su perfil productivo regional.²⁹ En este sentido se considera que los determinantes externos definirán el futuro de la región fronteriza.³⁰ Los argumentos de esta interpretación consisten de cuatro elementos fundamentales: la estabilidad

27 Como sucedió con los problemas del control del flujo del Río Bravo (1884-1933), la cuestión de El Chamizal (1864-1964), el conflicto por el reparto de las aguas internacionales (1895-1944) y la salinidad del Río Colorado (1961-1974). Para una lectura introductoria sobre estos temas, véase a C. Sepúlveda, *La Frontera Norte de México: Historia, Conflictos 1762-1982*, Edit. Porrúa, México, 1983, 2a. ed.

28 Véase J. A. Bustamante, *Frontera México... op. cit.*, p. 12.

29 Véase J. Tamayo y J. L. Fernández, *El Marco Geoeconómico Fronterizo*, en J. Tamayo y J. L. Fernández (coords.), *Zonas Fronterizas: México-Estados Unidos*, CIDE, México, 1983.

30 Para profundizar sobre la relevancia de los determinantes externos véase el trabajo de B. González-Aréchiga y J. C. Ramírez, *Definición y Perspectiva de la Región Fronteriza*, en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. VIII, núm. 23, mayo-agosto, 1990.

económica en Estados Unidos; la política de ese país con respecto a México y los conflictos binacionales; los efectos comerciales sobre México del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y la evolución del comercio mexicano con los principales países de la Cuenca del Pacífico. A estos elementos debe agregarse el desarrollo del TLCAN.

Con base en los antecedentes del crecimiento económico fronterizo también se puede afirmar que en esta región se presentan efectos de la apertura comercial.³¹ Sin embargo, las expectativas de crecimiento económico fronterizo se cuestionan a partir de que existen obstáculos socioeconómicos para una mayor relación comercial con Estados Unidos.³² Entre esos problemas se encuentra la carencia de suficiente infraestructura industrial y urbana; restricciones en los cruces aduanales y obstáculos burocráticos para que los transportistas mexicanos y estadounidenses trasladen las materias primas y productos a ambos países. La interpretación que plantea este argumento es la de la acumulación de capital,³³ que afirma que el cambio estructural de la frontera se asocia con la inversión extranjera. Igualmente, se argumenta que su capacidad

31 Estos efectos se refieren a que los empresarios pueden adquirir bienes de capital y materias primas amparados por el régimen de zona libre; igualmente, desde hace varios años la población fronteriza tiene acceso a bienes de consumo de origen estadounidense. Sobre el hecho de que Baja California pueda concebirse como una expresión de la integración comercial con Estados Unidos véase el trabajo de J. A. Bustamante, *El Acuerdo de Libre Comercio. Un Enfoque Regional*, Seminario Permanente: Perspectivas de la Modernización y Cambio Social, *Cuademo de Discusión*, núm. 5, Departamento de Estudios Sociales, COLEF, 1991.

32 Para una descripción general sobre esos problemas véase U.S.I.T.C., *Review and Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations*, Phase I. Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States, Washington, D.C., abril, 1990.

33 Los argumentos principales de este enfoque destacan que la fuerza decisiva para la transformación de las economías es el capital, dado que las ventajas comparativas son de carácter dinámico. Esto implica que el crecimiento y el desempeño exportador de la región dependen críticamente de la naturaleza y el monto de la inversión local, nacional y extranjera; en especial esta última se ha convertido en el medio más eficaz de las nuevas tecnologías de punta del país. Véase B. González-Aréchiga y J. C. Ramírez, *Definición... op. cit.*, p. 252.

de crecimiento económico y el bienestar de la población fronteriza dependen del financiamiento de la infraestructura.

Con estas limitaciones se pueden presentar repercusiones para los montos y modalidades de la inversión en la zona. Aunque se reconoce que el impulso de crecimiento de la frontera es vigoroso, por lo que puede esperarse que el flujo de inversión continúe, si bien a un ritmo decreciente. Por otro lado, la modalidad de inversión que probablemente se sienta más estimulada por el TLCAN es la de empresas pequeñas. Las modalidades probables podrían ser de riesgos menores, con disminución en el costo operativo de iniciar negocios y la posibilidad de un mejor control sobre sus inversiones.³⁴ Asimismo, desde esta interpretación, el futuro de la frontera mexicana está asociado con las ventajas de localización, que a su vez dependen de leyes más flexibles, salarios bajos, productividad alta, infraestructura competitiva, financiamiento adecuado y un tipo de cambio ligeramente subvaluado.³⁵ Desde esta perspectiva los retos de la política pública en la frontera norte deben adecuarse en función de la competitividad, la eficiencia y la eficacia. Esto es posible si existe una adecuada definición y orientación del tipo de desarrollo fronterizo que se desea fomentar en consenso con los principales grupos sociales fronterizos.

Uno de los problemas es que la política fronteriza generalmente ha sido definida a partir de los intereses del sector empresarial, dejando a un lado la planeación del desarrollo fronterizo regional con un sentido social. La marginación de los aspectos sociales en la discusión de la política fronteriza será una de las limitaciones para la maximización de ganancias.

34 Para profundizar sobre este punto y el papel de la frontera norte en el contexto del TLCAN véase E. Zepeda, La Frontera Norte y el Tratado de Libre Comercio: Efecto y Desarrollo, en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, México, año LIII, núm. 3, julio-septiembre, 1991.

35 Véase B. González-Aréchiga y J. C. Ramírez, Definición..., *op. cit.*, p. 253.

A partir de lo anterior, se deduce la importancia del análisis regional sobre Estados Unidos. La inserción de México en una coyuntura internacional de profundos cambios políticos y económicos, donde la influencia de Estados Unidos es determinante, debe llevar a la evaluación de los procesos de toma de decisiones que influyen en el desarrollo regional fronterizo. En términos de la relación de México con Estados Unidos, la cotidiana interacción social fronteriza y el desarrollo del TLCAN plantean la necesidad de ese análisis en la administración pública federal y regional. Esto se argumenta porque el tratado comercial impactará el crecimiento económico regional.³⁶ Además se debe contemplar que California tiene una participación importante en la economía nacional de Estados Unidos y a nivel internacional. Esto provocará cambios económicos significativos en las relaciones entre California y México, que se manifestarán en el desarrollo fronterizo. Aunque debe de reconocerse que los antecedentes de la apertura comercial regional y la debilidad de los encadenamientos locales o nacionales podrían limitar los efectos comerciales de la iniciativa comercial en la región fronteriza.

En este sentido, se requiere que la administración pública evalúe entre otros aspectos, los cambios que se presentan a nivel local-regional en la relación con Estados Unidos, con la finalidad de aprovechar la vecindad geográfica y reducir los efectos negativos. En esta perspectiva se contempla la relación fronteriza con Estados Unidos como una oportunidad para fomentar el crecimiento económico y como un reto para atender los conflictos bilaterales.

2.2 LOS CONTEXTOS

Los contextos estructurales hacen referencia a los factores geográficos, económicos, sociales y políticos que determinan la base de

36 Véase J. M. Ramos, "Percepciones Fronterizas sobre el Debate Estadounidense del TLC", ponencia presentada en el *Segundo Encuentro de Latinoamericanos dedicados al Estudio de los Estados Unidos*, Instituto Mora, CIDE, CONACYT, México, D.F., 23-25 septiembre 1992.

las relaciones entre México y California y, que a su vez, son el punto de cooperación, conflicto y de desigualdad bilateral. Tal descripción es relevante para que la administración pública tenga conocimiento de las características socioeconómicas que explican el desarrollo fronterizo y sus problemas en relación con Estados Unidos. El hecho de no considerar esos factores ha sido una de las limitaciones principales de la administración del desarrollo fronterizo con Estados Unidos.

Contexto geográfico

La delimitación geográfica es primordial para entender que la vecindad provoca una relación asimétrica de poder con Estados Unidos, que se manifiesta en la agenda bilateral. El hecho de compartir problemas ha llevado a fomentar la cooperación para solucionar las tensiones y conflictos fronterizos. En ese sentido, Jorge A. Bustamante plantea que:

“La vecindad geográfica... ha producido un fenómeno de relaciones humanas que se puede entender como un conjunto de interacciones sociales entre individuos de diferentes nacionalidades, niveles de desarrollo económico, tradiciones y valores culturales y de diferente grado de poder, a pesar de lo cual estos países han logrado un mínimo acuerdo como para satisfacer mutuamente sus necesidades con acciones e interacciones recíprocas”.³⁷

Las nociones tradicionales sobre vecindad geográfica o delimitación territorial son superadas por la interrelación social existente en ambos lados de la frontera.³⁸ En ese enfoque, la vecindad es sólo

37 Véase J. A. Bustamante, *Frontera México-...*, *op. cit.*, p. 24.

38 Desde esta perspectiva son ilustrativos los artículos de T. Alegría, *La Ciudad y los Procesos Transfronterizos entre México y Estados Unidos, Frontera Norte*, COLEF, Tijuana, B.C., vol. I, núm. 2, julio-diciembre 1989 y O. Ruiz, “La Relación Transfronteriza”, ponencia presentada en COLEF III, COLEF, Tijuana, B.C., 22-24 octubre, 1994.

un punto de partida para enmarcar los linderos de la separación de México y Estados Unidos.

Desde un análisis sociológico la frontera México-California no existe debido a la magnitud e intensidad de flujos en los dos sentidos: por un lado, la migración de mexicanos indocumentados y trabajadores transmigrantes y su impacto en un mercado laboral; el flujo de residentes fronterizos y sus efectos en el sector de servicios en localidades y condados fronterizos; y el flujo de drogas ilícitas a los mercados de Los Angeles y San Francisco. Del lado estadounidense, las inversiones en la industria maquiladora y la afluencia turística de la población anglosajona y de origen mexicano de Estados Unidos determinan, en su conjunto, que la noción tradicional de frontera en la realidad no exista debido a los vínculos transfronterizos. En ese sentido, Jorge A. Bustamante plantea que:

“la región fronteriza no es una región delimitable mediante un mismo espacio geográfico para todas las posibilidades de interacción entre individuos, instituciones o factores ambientales de ambos países”.³⁹

En estos flujos se reproduce como condición estructural la asimetría de poder, que conlleva a la desigualdad económica y social en las relaciones y que condiciona la cooperación. El reto para la administración pública es cómo fomentar la cooperación transfronteriza en condiciones desiguales económica y políticamente. Una de las opciones sería la identificación de puntos en común de la agenda fronteriza para avanzar en la comunicación y en el entendimiento. La experiencia ha sido en la mayor parte de los casos de un desinterés para abordar con las instancias políticas de las regiones y localidades estadounidenses los problemas que afectan el desarrollo fronterizo mexicano. Aunque existen algunas experiencias que deben de analizarse para obtener lecciones, que puedan promover la comunicación fronteriza.

39 Véase J. A. Bustamante, *Frontera México-..., op. cit.*, p. 24.

Contexto económico

Los antecedentes de la integración comercial se han afianzado debido a la importancia de la industria maquiladora.⁴⁰ Sin embargo, han surgido otros fenómenos que están caracterizando un nuevo perfil de la integración comercial regional en la actividad. Las inversiones en el ramo se han incrementado tanto en la frontera como en el centro del país, aprovechando la diferencia de los salarios en México y Estados Unidos.⁴¹

Algunas empresas han demandado una mayor calificación de la mano de obra fronteriza ante el avance de la alta tecnología, especialmente en los productos electrónicos.⁴² Esto explica la afluencia de las principales marcas internacionales del ramo en la ciudad de Tijuana en los últimos años, especialmente de origen asiático.⁴³

Existen una serie de elementos económicos que pueden limitar una mayor integración comercial entre California y México con el desarrollo del TLCAN y la crisis económica mexicana de fines de 1994 y 1995. Esas condiciones representan el ajuste que tendrán que afrontar los sectores privado y público de California para obte-

40 Tal relación industrial-social ha creado un mercado laboral fronterizo, que ha sido ampliamente analizado por autores como Jorge Carrillo y otros investigadores del COLEF, en trabajos como: *Mercados de Trabajo en la Industria Maquiladora de Exportación*, Síntesis del Reporte de Investigación, STPS-COLEF, 1991 y en *Condiciones de Empleo y Capacitación en las Maquiladoras de Exportación en México*, STPS-COLEF, 1993.

41 Un fenómeno que se ha acentuado en los últimos años es el hecho de que algunas empresas del ramo han optado por trasladarse al centro del país, aprovechando la cercanía con centros de abastecimiento de insumos.

42 Véase A. Hualde, *et. al.*, "Industrialización y Cambio Tecnológico en la Maquiladora Fronteriza", ponencia presentada en *Seminario Internacional "Las Maquiladoras en México, Presente y Futuro del Desarrollo Industrial"*, COLEF, Tijuana, B.C., 23-25 mayo, 1994.

43 Véase "Firm Bolster Region as Biggest TV Market", *San Diego Union-Tribune*, 18 noviembre, 1994; "Television City", *Los Angeles Times*, 28 mayo, 1995; "Sony Plans Expansion in Tijuana, Mexicali", *Ibid.*, 26 agosto, 1995; "Baja Maquiladoras a Bright Spot Amid Economic Troubles", *Ibid.*, 3 septiembre, 1995.

ner mayores beneficios de la relación comercial con México. Igualmente, el gobierno y las empresas mexicanas tendrán que efectuar cambios para adaptarse a una relación comercial con el principal país desarrollado del orbe. El problema del ajuste económico y social de México ante la competencia estadounidense no fue suficientemente discutido en la opinión pública mexicana en el marco del debate del TLCAN. Como consecuencia, las empresas medianas y pequeñas perjudicadas con tal competencia siguen sin recibir apoyos importantes. Con la crisis económica de 1994, tales empresas agudizaron su situación financiera y competitiva.⁴⁴

Un problema de la política de fomento industrial es tratar de lograr que el crecimiento económico incentive el desarrollo social. Ello implica adaptar la lógica del mercado a la dinámica social, con el fin de promover la eficiencia y la equidad. Para países en vías de desarrollo no resulta fácil fomentar esos objetivos debido a limitaciones institucionales y culturales. Por ello, los avances en ese sentido son limitados y localizados a empresas transnacionales, cuyo objetivo fundamental es la maximización de ganancias y, de manera marginal, la promoción de los aspectos sociales del desarrollo. No obstante, el reto de política pública será tratar de conciliar las políticas de crecimiento económico con el desarrollo social. De lo contrario, los objetivos de la acumulación de capital tendrán limitaciones.

Contexto social

En el plano social, la relación México-California se caracteriza por fenómenos como el racismo de la población anglosajona contra los migrantes indocumentados y población migrante mexicana en ge-

44 Para analizar las expectativas de las empresas medianas y pequeñas mexicanas en el marco del TLCAN, véase a G. del Castillo y G. Vega, *Perspectivas sobre el Libre Comercio: un Estudio Comparado de Empresas Mexicanas y Canadienses*, *Frontera Norte*, COLEF, Tijuana, B.C., vol. 3, núm. 6, julio-diciembre, 1991.

neral;⁴⁵ violencia asociada con la migración y el narcotráfico; y un proceso de transculturación. En los últimos años, el racismo en el estado de California se ha incrementado contra población mexicana, lo cual ha provocado acciones de discriminación racial en los centros de trabajo, en los sitios de cruce fronterizo y recientemente, se ha pretendido legalizar tal discriminación con la Proposición 187.⁴⁶ El racismo ha provocado violencia física contra los migrantes, particularmente de agentes de la Patrulla Fronteriza y en otros casos, de estratos sociales estadounidenses.⁴⁷ El racismo es una práctica social cotidiana que se ha agudizado conforme ha crecido la inmigración mexicana indocumentada a California y, paralelamente, se ha incrementado su integración social. Se ha tratado de institucionalizar el racismo en el marco de coyunturas políticas, que exarcebaban los sentimientos de discriminación social. Se puede afirmar que el racismo es una práctica social discriminatoria y que reproduce la desigualdad social, especialmente entre los estratos sociales inferiores.

En este marco social también se manifiesta un proceso de transculturación que es producto de factores como la afluencia

45 Un indicador se refleja en las siguientes notas: "A Seemingly Futile Job Can Breed Abuses by Agents", *Los Angeles Times*, 23 abril, 1994 y "Border Patrol's Record on Abuses Is Among Nation's Worst, Report Says", *Ibid.*, 13 abril, 1995.

46 Tal iniciativa provocó las principales disputas bilaterales en el año de 1994. Actualmente las propuestas de política estatal se han canalizado ha impedir el desarrollo de la iniciativa federal denominada *Affirmative Action*. Véase "How Well Does it Well?", *Ibid.*, 10 septiembre, 1995 y "Women, Minorities Still Lag in Government Contracting", *Ibid.*, 11 septiembre 1995. En el marco de la candidatura como precandidato presidencial del Partido Republicano del gobernador Wilson, se esperaba que nuevamente retomara el tema de los migrantes indocumentados como uno de los principales problemas de su plataforma. Sin embargo, su precandidatura no tuvo el éxito que él esperaba, debido a su baja popularidad.

47 Para profundizar sobre estos problemas, véase los trabajos de J. M. Ramos y O. Woo, "Violación de derechos humanos a migrantes indocumentados y el rol de la Patrulla Fronteriza en Estados Unidos", ponencia presentada en *Association of Borderlands Scholars*, El Paso, Tx., 20-22 febrero, 1992 y J. M. Ramos, "La Patrulla Fronteriza y la Violencia Institucional en la Frontera Sur de Estados Unidos", ponencia presentada en conferencia *The Facets of Border Violence*, Center for Inter-American and Border Studies, UTEP-Texas, 3-4 mayo, 1993.

de los medios de comunicación masivos y de grupos sociales nacionales y estadounidenses en ambos lados de la frontera.⁴⁸

Los niveles de transculturación se manifiestan en función de cada clase social y, en consecuencia, de su posibilidad de acceso a los medios o actores de influencia cultural fronteriza. La reproducción de elementos de su cultura étnica ha representado un medio de defensa para la población de origen mexicano en Estados Unidos ante la discriminación social de la que son objeto.⁴⁹ En este marco, es necesario cuestionar problemas tales como: ¿cuáles son los avances de la población mexicana para evitar la discriminación a partir de acciones de sus organizaciones y de lazos políticos y sociales con el gobierno mexicano?, ¿cómo estimular que a partir de los rasgos culturales mexicanos se fomente la organización como una alternativa para evitar y enfrentar la discriminación social y política?, ¿qué lecciones debe asimilar la población mexicana en Estados Unidos de grupos como chinos, vietnamitas y japoneses en California?, ¿es una alternativa viable para reducir la discriminación que los residentes mexicanos sean ciudadanos de ese país?

La problemática que afronta la población indocumentada y de origen mexicano en Estados Unidos demanda de la administración pública mexicana acciones de política que respondan a las necesidades sociales, económicas y políticas. Es criticable que a pesar de que los migrantes mexicanos en Estados Unidos son una de las principales fuentes de ingresos externos, no se les presta la atención debida en las políticas públicas mexicanas. Sin duda, el desafío de corto plazo para la administración pública es trascender la

48 Para profundizar sobre este aspecto, véase los trabajos de J. A. Bustamante, *Identidad y Cultura Nacional desde la Perspectiva de la Frontera Norte*, en J. M. Valenzuela (edit.), *Decadencia y Auge de las Identidades*, COLEF-Programa Cultural de las Fronteras, México, 1992; J. C. Lozano, *Identidad Nacional en la Frontera Norte*, ponencia presentada en COLEF I, COLEF, Tijuana, B.C., 25-26 octubre, 1990; y J. C. Lozano, *Prensa, Radiofusión e Identidad Cultural en la Frontera Norte*, *Cuadernos COLEF*, COLEF, Tijuana, B.C., 1991.

49 Véase J. M. Ramos y M. Vargas, *Integración, Racismo y Asistencia Social*, *Cultura Norte*, año 7, núm. 28, febrero-marzo, 1994.

retórica de la defensa de los migrantes hacia acciones concretas en su beneficio.

Contexto político

En este ámbito, la relación entre México y California se caracteriza por elementos tales como: la imagen del quehacer gubernamental mexicano en los niveles local y estatal y su influencia para promover inversiones o atender problemas comunes del desarrollo fronterizo. El cambio de líderes políticos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por el Partido Acción Nacional (PAN) en el estado de Baja California ha estimulado un mayor acercamiento con sus homólogos de California, pero sin una evaluación de las acciones internacionales en una política definida a nivel regional y con sus respectivos vínculos con el gobierno federal. Un mayor acercamiento bilateral obedece a que las autoridades californianas y en especial, de las ciudades fronterizas, perciben que los funcionarios panistas no tienen antecedentes de corrupción gubernamental y tienen interés en promover una mayor transparencia de las decisiones que afectan la relación económica y política entre México y California. Este factor, si bien está relacionado con aspectos subjetivos —de percepción ideológica—, también está vinculado a la necesidad de fomentar una mejor comunicación política para atender problemas del desarrollo fronterizo. Con ello, se desea afirmar que el reto es fomentar espacios para el diálogo y la preservación del interés nacional, independientemente de la filiación partidista. Aunque cabe cuestionar si ambos partidos políticos comparten un consenso sobre el interés nacional, ya que tradicionalmente han existido diferentes matices.

Existe un reconocimiento de la necesidad de atender los problemas y de avanzar en su solución. Sin embargo, los gobiernos fronterizos mexicanos se siguen enfrentando a limitaciones de autonomía para implementar soluciones a problemas con California y, en general, con el resto de los estados fronterizos. Desde la perspectiva de Jorge A. Bustamante, también se requiere hacer

compatibles las disposiciones constitucionales sobre la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal, con la disposición constitucional de la dirección de la política exterior, como facultad exclusiva del Presidente de la República. En otras palabras, deben atenderse de antemano las implicaciones de seguridad o soberanía nacional derivadas de la interacción fronteriza, para que se conviertan en un objetivo de normatividad dentro del contexto federal, y que es la base de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno.⁵⁰

La dinámica de las relaciones fronterizas demanda una adecuación del marco normativo sobre las relaciones exteriores en función de los problemas y retos de la frontera mexicana. Los problemas han rebasado la acción gubernamental y la acción social y a veces ideologizada de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

Esta diferencia en los procesos de toma de decisiones representa un obstáculo conforme los problemas fronterizos se sigan incrementando.⁵¹ El reto del gobierno mexicano es fomentar una mayor autonomía y asesoría a los gobiernos fronterizos con la finalidad de estimular una mejor comunicación, entendimiento y planeación del desarrollo fronterizo con los estados del sur de Estados Unidos. La idea es disminuir la desigualdad de la asimetría del desarrollo económico y social a partir de un mayor conocimiento de la contraparte externa y del desarrollo de acciones oportunas para atender los problemas del desarrollo regional.

50 Véase J. A. Bustamante, "Administración Municipal y Relación Bilateral", en T. Guillén, *et. al.* (coordinador) *El Municipio y el Desarrollo Social de la Frontera Norte*, Reporte de investigación, COLEF, 1993, p. 292.

51 Resultó de atención que el ex-gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo, no haya respaldado un documento de rechazo de grupos de ambos lados de la frontera hacia la proposición 187. Para lo cual argumentó que su posición obedeció a que los estados no pueden efectuar acciones concretas en problemas internacionales, dado que así lo establece la Constitución mexicana. Véase "Urge ampliar facultades a estados en asuntos exteriores", *Cambio*, Tijuana, B.C. 27 octubre, 1994.

Las interrogantes en este sentido son varias: ¿en qué medida una mayor actuación de los gobiernos estatales es una opción para atender los problemas fronterizos con California, que en parte derivan de políticas federales que repercuten a nivel regional?, ¿qué otros elementos de tipo jurídico y político requieren los estados fronterizos para atender sus relaciones con California?, ¿es posible conciliar un mayor entendimiento entre los gobiernos fronterizos con el gobierno federal independientemente de su afiliación partidista?, ¿tienen los gobiernos estatales los recursos técnicos y humanos adecuados para desarrollar acciones de política binacional?

Estas cuestiones nos llevan a la necesidad de proponer la modernización de la administración pública en los estados fronterizos, con la finalidad de adaptarse a los cambios de la integración comercial internacional y a los problemas fronterizos que se comparten, como son contaminación, infraestructura, migración y energía, entre otros. De esta manera, los gobiernos estatales tendrán la facultad de abordar con su contraparte estadounidense los asuntos que afectan la relación fronteriza y pensar con un sentido estratégico el desarrollo y la planeación del desarrollo regional binacional.

Los factores anteriores representan condiciones económicas, políticas y culturales que determinan las políticas del estado de California hacia México. Esas esferas se caracterizan por un elemento común y que se reproduce constantemente: la desigualdad de poder económico entre México y California. Este es uno de los rasgos estructurales de la relación, que limitará que los beneficios del TLCAN puedan expandirse hacia el país de menor nivel de desarrollo. Si se concibe que el TLCAN es una opción para disminuir la desigualdad económica de los países de menor nivel de desarrollo, esto es posible conforme esos países cuenten con una base económica que les permite competir en igualdad de condiciones con los países desarrollados. En caso de no existir, sería indispensable que los países desarrollados fomenten la creación de mecanismos institucionales para disminuir el nivel de subdesarrollo económico

de sus pares en la negociación.⁵² Sin embargo, esos mecanismos no se desarrollaron como sucedió con las experiencias de integración europea. La crisis económica de fines de 1994 ha agudizado la desigualdad.

La administración pública se enfrenta al problema de fomentar el crecimiento económico en condiciones adversas y con problemas de desarrollo social. La elaboración de diagnósticos precisos sobre las condiciones socioeconómicas regionales son indispensables para la planeación del desarrollo regional en la frontera norte, que se caracteriza por polos de crecimiento y marginalidad. Los gobiernos estatales fronterizos y en particular, los municipios, deben contar con la facultad de promover la actividad económica para fomentar el crecimiento. La pregunta es si los municipios cuentan con el marco normativo que les permita adaptarse a los nuevos retos del desarrollo regional. Particularmente, nos interesa el aspecto de la administración del desarrollo regional binacional y su impacto en la definición de la cooperación transfronteriza.

2.3 LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA FRONTERA NORTE

Los problemas fronterizos que comparten los gobiernos locales y estatales del norte de México han llevado a fomentar espacios de comunicación transfronteriza. La solución de los problemas se ve limitada por las dificultades que enfrentan los estados fronterizos en el norte de México para fomentar espacios de cooperación con sus homólogos estadounidenses. Esta idea está en parte influida por lo que Jorge A. Bustamante ha denominado "política exterior de facto". Este fenómeno consiste en una acción u omisión, de parte

52 La idea de la importancia de la cooperación económica y social hacia México ante el TLCAN es discutida por J. M. Ramos, "Economic Cooperation for Mexico under NAFTA", ponencia presentada en *Third Biennial Conference: Culture, Technology and Change in the Americas*, Tampa, FL, 5-9 abril, 1995.

de una autoridad municipal o autoridad que, por iniciativa propia o en respuesta a un llamado o invitación, es dirigida a una autoridad extranjera, que resulta en un acuerdo o compromiso bilateral ligado a la función de autoridad que desempeña.⁵³ Esto implica, básicamente, que los gobiernos fronterizos cuenten con la facultad de proponer y desarrollar acciones para fomentar el desarrollo regional que puedan reducir los costos de la relación comercial y política con los estados fronterizos estadounidenses. La acción se podría considerar como una respuesta a la descentralización de la autoridad y el poder que existe en Estados Unidos. Con ello, México se adaptaría a los retos que implica una creciente relación socioeconómica con estados tan importantes como Texas o California. La relevancia de este análisis radica en que en el marco del crecimiento económico fronterizo, con una escasez de recursos financieros del sector público mexicano y aunado a los problemas de infraestructura fronteriza, es relevante conocer y evaluar las respuestas regionales transfronterizas para superar esos problemas.

Una mayor participación de los gobiernos estatales para plantear propuestas y desarrollar acciones sobre problemas fronterizos se justifica por la ubicación de la frontera norte, cuyo contexto permite mayores contactos sociales, económicos y políticos con Estados Unidos.⁵⁴ Además, la frontera representa un ámbito donde repercuten de manera específica los problemas entre México y Estados Unidos. La región seguirá teniendo relevancia en la relación política, dada la heterogeneidad e intensidad de los intercambios transfronterizos y por la misma complejidad de la interacción. El rol de los gobiernos estatales se plantea como una alternativa a las deficiencias que han caracterizado a los mecanismos binacio-

53 Véase J. A. Bustamante, *Administración...*, *op. cit.*, en T. Guillén, *et. al.* p. 7.

54 También debe considerarse que gobiernos de estados como Michoacán, Jalisco, Zacatecas han promovido lazos socioculturales con comunidades mexicanas en Estados Unidos. Una medida importante sería que esos estados promovieran apoyos a los grupos sociales que son víctimas de violencia policiaca o laboral en Estados Unidos, considerando la importancia económica de las remesas que envían esos grupos sociales.

nales gubernamentales⁵⁵ y, a su vez, como una opción para respaldar la labor de esos mecanismos. Es decir, esas instancias han carecido de mecanismos adecuados para desarrollar los objetivos propuestos.⁵⁶ Esto ha conducido a que los mecanismos aludidos se limiten a los contactos formales a nivel gubernamental, donde, si bien se dan a conocer y se discuten los problemas fronterizos entre ambos países, se carecen de las facultades de decisión.

Entre las ventajas que tiene el hecho de que los gobiernos estatales de la frontera norte tengan un mayor rol en los asuntos fronterizos, está la posibilidad de evitar oportunamente las tensiones o conflictos regionales. Esto implica reconocer que la intensa interacción fronteriza lleva a un mejor conocimiento de la problemática regional, que la que existe en el centro del país. Por igual, podrían establecerse acuerdos de colaboración bilateral sobre la base de un conocimiento objetivo de esos asuntos y de la importancia que representan para la relación fronteriza.⁵⁷ En ese sentido, México debería asimilar algunas experiencias de la relación entre Estados Unidos y Canadá para fomentar la cooperación fronteriza en la solución de problemas comunes en los ámbitos nacional-subnacional, y de manera global, las experiencias de cooperación transfronteriza que existen en algunas ciudades europeas. No obstante, debe reconocerse que los distintos niveles de desarrollo entre México y Estados Unidos condicionan el diseño y desarrollo de iniciativas de cooperación bilateral. Aunque existen experiencias de

55 Una evaluación general sobre la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales fronterizos aparece en el artículo de R. Sánchez, "Cooperación transfronteriza", Documento interno, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, Tijuana, B.C., México, 1986; además, véase J. M. Ramos, "Mecanismos Institucionales en la Frontera México-Estados Unidos: Contexto y Estrategias", COLEF, ponencia presentada en el *Symposium On the Edge: A Mexico-U.S. Border*, Instituto Mexicano Norteamericano de Relaciones Culturales, Chihuahua, Chih., 31 octubre-3 noviembre, 1991.

56 Existen notables excepciones como la labor desarrollada por la Comisión de Límites y Aguas (CILA).

57 Para apreciar un marco teórico de cooperación bilateral, véase E. R. Stoddard, *Problem Solving Along the U.S.-Mexico Border: A United States View*, en O. J. Martínez (ed.), *Across Boundaries, Transborder Interaction in Comparative Perspective*, Center for Inter-American and Border Studies, The University of Texas, El Paso, 1986, p. 67.

cooperación que también ponen de manifiesto espacios de intercambio formal e informal entre actores gubernamentales y no gubernamentales de México y Estados Unidos.

Entre las limitaciones de orden político y jurídico con que cuentan los estados fronterizos del norte de México para una mayor participación en las decisiones de política fronteriza, se encuentran las siguientes: en el orden político, existe el tradicional paternalismo de la Federación sobre las entidades federativas mexicanas. Con el ascenso de alcaldes del PAN en ciudades como Tijuana, se incrementaron los vínculos con la alcaldesa de San Diego, Ca. para tratar problemas comunes que afectan el desarrollo regional. Una situación similar ocurre en el caso de los alcaldes de Ciudad Juárez, Chih. y El Paso, Tx., para tratar problemas como son la agilidad en los cruces fronterizos y la contaminación. Igualmente, el exgobernador de Baja California —también de extracción panista— concedió importancia al fomento de espacios de entendimiento con el gobernador del estado de California, Pete Wilson. Incluso, en el marco del debate sobre las consecuencias de la política inmigratoria del estado de California —Proposición 187—, el exgobernador Ernesto Ruffo propuso que los estados deberían tener facultades para abordar directamente los efectos socioeconómicos locales-regionales de dicha política.

Otro obstáculo es que se mantiene la necesidad histórica de México por actuar frente a Estados Unidos como un Estado soberano unificado, que como Federación de diversas entidades. Por último, es necesario disponer de información técnica actualizada para la toma de decisiones, de la cual generalmente carecen los estados y municipios.⁵⁸

La limitación jurídica más importante tiene que ver con el hecho de que la Constitución mexicana otorga al Presidente de la Repú-

58 A. Licón, *Las Normas Jurídicas como Reglas de Juego en la Frontera*, en M. Miranda y J. W. Wilkie (eds.), *Reglas de Juego y Juego sin Reglas en la Vida Fronteriza*, ANUIES-PROFMEX, México, D.F., 1985.

blica la facultad exclusiva de conducir la política exterior de México.⁵⁹ Estas limitaciones representan un obstáculo para que los gobiernos estatales tengan una mayor participación en los problemas fronterizos con Estados Unidos.⁶⁰ La propuesta no favorece la autonomía total de estos gobiernos en sus relaciones con el exterior, sino solamente el que estos gobiernos tengan la función de proponer soluciones binacionales a los problemas fronterizos y darles seguimiento. Las decisiones de las iniciativas serían producto del consenso entre estos gobiernos con el gobierno federal, predominando el consenso intergubernamental pero sobre la base de los intereses locales-regionales. Para poner un ejemplo: si se considera que el estado de California cuenta con una capacidad tecnológica y México cuenta con cierta infraestructura, que es insuficiente para relocalizar tecnología más avanzada, entonces es necesario diseñar una estrategia industrial bilateral sobre la base de los recursos existentes. El problema es que tal acción no se puede efectuar porque, si bien existe el interés, se carece de una instancia o mecanismo bilateral, que integre y operacionalice la propuesta en dos contextos políticos distintos. De aquí se deduce el problema de cómo planear el desarrollo económico fronterizo con los problemas existentes y con dinámicas de decisiones distintas. Este es el reto principal al que se enfrenta la administración pública en la frontera.

La importancia que tiene Estados Unidos para México y los impactos económicos y políticos de la relación bilateral, son factores que deben llevar a organizar las relaciones fronterizas con Estados Unidos sobre la base de las prioridades y problemas que

59 Así lo dispone la fracción décima del artículo 89 de la Constitución Mexicana.

60 La experiencia de la toma de decisiones en estados como Texas debería ser un aliciente para que México modifique algunos mecanismos de la política fronteriza, como lo expone D. Molina: *"The decentralization and non-cooperation of the different government levels on the Texas border can be a double-edged sword for the Mexican planner. It can be an advantage if, first, Mexico coordinates the planning districts of its different agencies such that it can react more quickly to current conditions. Second, it can be an advantage since, if well organized, the Mexican planner will be in the position to anticipate and even dictate the direction of certain projects"*. Véase D. J. Molina, "Report on the Impacts from Additional U.S.-Mexico Trade on the Texas Border: A Mexican Border", Consultores en Planeación y Desarrollo, Monterrey, N.L., 1991.

manifiesta la sociedad fronteriza. La centralización de las decisiones con base en los intereses gubernamentales del centro del país es una medida inoperante a la interacción fronteriza y a la necesidad de descentralización del poder y la autoridad en el sistema político mexicano. La descentralización no implica pérdida de soberanía en materia de relaciones exteriores, porque la soberanía no está en juego con una mayor participación de los estados fronterizos en la toma de decisiones con Estados Unidos. La soberanía es la preocupación fundamental que guía el interés político de las autoridades fronterizas en el marco de la descentralización. La estricta auscultación de la sociedad civil de los actos de gobierno es la principal omisión de las autoridades fronterizas en su política transfronteriza.

En suma, la relación económica, social y política que han establecido los estados fronterizos del norte con los estados de California, Arizona y Texas debe influir en una descentralización de acciones de política exterior, con la intención de atender los problemas del desarrollo fronterizo con Estados Unidos. Ello debe llevar a la planeación transfronteriza, lo que significa una modernización de la administración pública en la política del desarrollo regional fronterizo.

Las ventajas de la interacción transfronteriza se reflejan en las experiencias de algunas ciudades europeas, que no necesariamente se ubican en el contexto de la integración europea, sino en el marco informal de las relaciones transfronterizas. Marco que deriva del hecho de compartir problemas de desarrollo comunes y concebir que el desarrollo regional deriva de políticas que tienen su origen en Bruselas, Milán o Berlín.

2.4 LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EUROPA

España y la cooperación interregional y transfronteriza

La frontera franco-española no ha adquirido importancia en términos de cooperación transfronteriza a través de mecanismos institucionales, en comparación con otras fronteras europeas, como la de Alemania con Francia, y Holanda con Suiza.⁶¹ Una de las razones que explica esta escasa prioridad es que España ha tenido crisis económicas, una dictadura y conflictos políticos, aspectos que favorecieron el centralismo y, por consiguiente, un escasa importancia a las regiones y su promoción económica al exterior. Francia por su parte, tradicionalmente ha sido un sistema político centralista, con lo cual se ha limitado la descentralización de las decisiones hacia las regiones fronterizas con España.⁶² Paralelamente, el temor de la pérdida de soberanía política a través de los vínculos transfronterizos ha sido otro obstáculo.⁶³ Asimismo, el bajo desarrollo económico de las regiones vasca y la Cataluña, en comparación

61 La cooperación transfronteriza europea sigue siendo materia de análisis académico. En el reciente Annual Meeting de la Association of Borderlands Scholars efectuado en Reno, Nv. en abril de 1996, el tema fue abordado en la mesa de "Border Problems and Cooperation Around the World", particularmente en las ponencias de K. Collins, "Transborder Cooperation Trust: The Case of the Polish-German Border Region" y de J. Scott, "Institution-Building on the German-Polish Border: A Viable Transboundary Cooperation Strategy".

62 Al respecto, A.I. Asiwaju expone que: "(...) in Europe, as elsewhere, national governments generally prove negligent or negative in their attitude to the affairs of their border regions. National governments, often based at considerable distance from the borders, generally vacillate in dealing with problems affecting these sub-national areas because the only institutionalized means of communication across borders was international law and diplomacy", Véase A.I. Asiwaju, Borders and Borderlands as Linchpins for Regional Integration in Africa: Lessons of the European Experience, *Journal of Borderlands Studies*, vol. VIII, Spring 1993, núm. 1. p. 8.

63 N. Hansen, International Cooperation in Border Regions: An Overview and Research Agenda, *International Regional Science Review*, vol. 8, núm. 3, 1983, p. 262.

con la contraparte con las regiones fronterizas francesas, ha influido en el carácter de los vínculos transfronterizos. El debate sobre la autonomía del país vasco también ha determinado un relativo interés del gobierno español por fomentar que las regiones fronterizas incrementen sus vínculos con sus contrapartes francesas. Antes estas limitaciones, el desarrollo en la frontera franco-española se ha visto limitado, aunque existen diferencias socioeconómicas entre las fronteras vasca y Cataluña con Andalucía.

Una problemática similar caracterizó los primeros esfuerzos de las autoridades regionales y locales fronterizas europeas antes de la institucionalización de la región fronteriza en la Comunidad Económica Europea (CEE). Ante el centralismo y la falta de interés de los gobiernos centrales por fomentar la cooperación transfronteriza, algunas regiones fronterizas europeas crearon mecanismos informales de cooperación y comunicación transfronteriza a nivel local.⁶⁴ Los avances se lograron gracias a que se reconocieron las limitaciones de sistemas políticos y niveles de desarrollo distintos.⁶⁵ En ese nivel, las iniciativas del sector privado representaban un ejemplo de cooperación transfronteriza informal, donde las organizaciones empresariales a través de cámaras de comercio, asociaciones comerciales y cabilderos, tuvieron un papel determinante para fomentar la cooperación con gobiernos locales y asociaciones fronterizas. Por consiguiente, se afirma que las élites empresariales son, entre otros, los principales actores que tienen interés en fomentar la cooperación económica transfronteriza, debido a las limitaciones de los canales oficiales.⁶⁶

64 Véase J. W. Scott, *The Institutionalization of Transboundary Cooperation in Europe: Recent Development on the Dutch-German Border*, *Journal of Borderlands Studies*, *op. cit.*, p. 42.

65 Entre los mecanismos creados antes de la fundación de la Convención Europea estaban: Regio Basiliensi (1963), Euregio (1970); Conference of Upper Rhine Valley Planners (1979), Association of European Border Regions (Bonn), Committee for the Promotion of Alpine Region Cooperation (Turin), (y) Liaison Office of European Regional Organizations (Strasbourg). Véase A.I. Asiwaju, *Borders...*, *op. cit.* p. 11.

66 Véase J.W. Scott, *The Institutionalization...*, *op. cit.*, p. 43.

A pesar del reconocimiento institucional de la importancia de la cooperación se han detectado algunas limitaciones que podrían incidir en el avance de los procesos de planeación transfronteriza en Europa. Una de ellas, fundamental, es que se percibe que, a pesar del reconocimiento que le concede la CEE a la integración de las fronteras, no existe aún una agenda clara sobre cómo abordar los problemas fronterizos. La situación se agudiza con los gobiernos centrales, que tradicionalmente han sido reacios a fomentar la cooperación transfronteriza, como es el caso de Francia y España. Ante estas limitaciones, han surgido los acuerdos informales de cooperación transfronteriza, que a pesar de proponer la cooperación, han tenido dificultades para que la sociedad civil pueda supervisar los acuerdos de cooperación; para reconciliar las prioridades nacionales con las regionales; por la falta de coordinación intergubernamental; y por el impacto del cambio de funcionarios responsables del desarrollo de las iniciativas de cooperación.⁶⁷

Otro de los factores que han obstaculizado la cooperación transfronteriza informal han sido los aspectos legales para que los representantes de las firmas (cabilderos) logren influir en la toma de decisiones en la contraparte región fronteriza europea. Igualmente, la asimetría en los niveles de desarrollo económico,⁶⁸ la diferencia en los sistemas políticos, estructuras jurídicas y procesos de toma de decisiones en política financiera, son factores estructurales que han limitado la cooperación transfronteriza europea a nivel general.

Para atender estos obstáculos, se han creado instancias como la **European Outline Convention on Transfrontier Cooperation Between Territorial Communities or Authorities (CLRAE)**, lo que representa un reconocimiento a la integración socioeconómica in-

67 Véase J.W. Scott, *The Institutionalization...*, *op. cit.*, 44.

68 Para el caso español, ésta es una limitación fundamental, considerando las diferencias de crecimiento económico en la región franco-española. La experiencia europea en materia de cooperación transfronteriza refleja que se obtienen mejores resultados cuando las diferencias socioeconómicas no son tan agudas. Sobre este punto, véase N. Hansen, *International...*, *op. cit.*, p. 258.

ternacional a nivel regional y a los antecedentes de mecanismos de cooperación transfronteriza, originalmente creados en Europa. La función principal de esa instancia ha sido fomentar que los gobiernos centrales estimulen la cooperación y la necesidad de que los actores regionales y locales tengan una participación activa en el desarrollo de las iniciativas transfronterizas. En este marco institucional, el problema del centralismo se ha abordado a partir del respeto a la autonomía de los Estados participantes en los acuerdos transfronterizos. Además, los gobiernos centrales pueden efectuar consultas para abordar los obstáculos legales, administrativos y técnicos que pueden obstaculizar la cooperación, con lo cual se ha llegado a la conclusión de que la planeación y desarrollo regional en una región fronteriza no es realista y viable si no existe una consulta sistemática entre autoridades vinculadas con la planeación regional en ambos lados de la frontera.⁶⁹ A pesar de estos esfuerzos, una limitación que se ha detectado es el hecho de que los gobiernos locales se intimidan por la complejidad de una reglamentación formal, por lo que generalmente evitan recurrir a tal instancia. En ese sentido, la indefinición sobre el papel que desempeñan los gobiernos locales en las propuestas de cooperación transfronteriza ha sido un obstáculo legal.⁷⁰

La participación de España en la CEE ha implicado una mayor atención al desarrollo de las regiones fronterizas. Este es uno de los problemas que ha implicado la integración europea, aunado a otros problemas económicos y políticos que se acentuarán en las fronteras debido al carácter e intensidad de los vínculos fronterizos. Entre esos problemas están la homologación de la legislación social e impositiva; la libre circulación de la mano de obra, capital y productos; la integración de las políticas nacionales de transporte; la unión monetaria; la coordinación internacional de la planeación del desarrollo urbano y regional; y, finalmente, la coordinación antidrogas y de prevención del crimen. A partir de la integración

69 Véase A.I. Asiwaju, *Borders...*, *op. cit.* p. 12.

70 Véase J.W. Scott, *Institutionalization...*, *op. cit.*, p. 46.

económica, las regiones menos desarrolladas recibirán apoyos económicos para disminuir las disparidades regionales.⁷¹ Esto implicará que el gobierno español conceda más atención a sus fronteras y a la posibilidad de incrementar los vínculos transfronterizos para atender las necesidades regionales. En ese contexto, es importante el papel de los gobiernos autonómicos y las administraciones locales en el campo de la promoción económica.

Las diferencias en el nivel de desarrollo regional entre los países de la CEE y los de reciente ingreso, como España y Portugal, se manifiestan en tres áreas fundamentales: infraestructura, innovación y educación. Uno de los dilemas es la necesidad de que las políticas públicas de la CEE, y a nivel nación, implementen políticas regionales con la idea de reducir las disparidades que puedan limitar la integración. En ese sentido, el concepto de subsidiar a los países de menor nivel de desarrollo adquiere particular importancia. Esta política podría fomentar la cooperación transfronteriza a través de dos vías, la primera es la "regionalidad" del desarrollo regional y la segunda, es el interés de Europa en estimular una estructura federalista donde las regiones tengan un importante y activo rol político.⁷² Paralelamente, las reformas de los programas regionales en Europa reflejan el interés de descentralizar la política de desarrollo económico. En ese marco de regionalización, las fronteras han adquirido una mayor importancia en la CEE. Esto se pudo constatar con la creación de la EC Ordinance 2051 (1988), que establece alternativas de financiamiento a proyectos transfronterizos que promuevan la inversión, la planeación integral y la infraestructura. Esto explica la creación de la llamada iniciativa comunitaria INTERREG, que incluye entre otros países a España.

Con estas políticas, la CEE pretende que las barreras fronterizas —aduanales y migratorias— se reduzcan en el corto plazo. Las

71 Véase P. Nijkamp, *Border Regions and Infrastructure Networks in the European Integration Process, Government and Policy*, vol. 11, núm. 4, 1993, p. 434.

72 Véase J.W. Scott, *Institutionalization...*, *op. cit.*, p. 47.

fronteras europeas deberían asumir un rol transfronterizo fomentando espacios para la cooperación, en áreas como integración económica, a partir de un aumento en el comercio y flujos de servicios; inversión transnacional en materia de infraestructura; y la uniformidad de procedimientos legales y administrativos, lo que debería implicar una estrecha cooperación en materia de propuestas transfronterizas.

De la importancia que adjudica la CEE a las fronteras, se propone que se revise el modelo EUREGIO, que se considera uno de los mecanismos de toma de decisiones transfronterizos más importantes. Entre sus propósitos principales se encuentran: su flexibilidad para el desarrollo de las iniciativas de cooperación; la participación activa de actores de los sectores privado y público fronterizos; y se insiste que las regiones fronterizas influyan en sus gobiernos nacionales para concluir acuerdos bilaterales que faciliten la cooperación transfronteriza entre los gobiernos locales.⁷³ En este proceso, España se enfrenta al reto de favorecer una mayor participación de las regiones y localidades fronterizas con Francia, como una alternativa para favorecer el desarrollo regional a través de la transferencia de tecnología. Con ello se cumpliría uno de los propósitos de la CEE: fomentar el desarrollo de las regiones de menor nivel de desarrollo y, a su vez, los vínculos transfronterizos.

La experiencia de España en las propuestas de cooperación transfronteriza europea representa un ejemplo de las experiencias de un país de desarrollo intermedio, el cual se ha caracterizado por un sistema político centralista que, a partir de 1983, inició un proceso de descentralización a las regiones ante las constantes demandas políticas de los grupos sociales y de interés regional. La experiencia española no necesariamente derivó de la voluntad política del gobierno central, sino de las exigencias de un proceso de modernización aún en desarrollo. El proceso de integración

73 Estas condiciones son analizadas con mayor detalle por J.W. Scott, *Institutionalization...*, *op. cit.*, pp. 58-59.

Europea es el punto de influencia externa que ha incrementado el interés de las regiones, como Cataluña, para proponer espacios de cooperación transfronteriza que permitan aprovechar algunas ventajas de la integración y reducir los costos de las políticas regionales europeas.

Cooperación interregional de la región de Cataluña

De la exposición anterior se puede deducir que la cooperación interregional responde a los siguientes criterios:

- contribuye a desarrollar valores culturales comunes en las regiones;
- genera redes de información y conocimientos en los distintos sectores económicos implicados;
- contrarresta los efectos del centralismo estatal o comunitario, a la vez que permite ejercer influencia en el proceso de decisión;
- favorece una mayor integración mediante la adopción de procedimientos administrativos comunes y el reforzamiento de la colaboración entre el sector público y los agentes privados; y
- aumenta la capacidad de negociación individual de cada región en sus relaciones con otras organizaciones interregionales o internacionales.⁷⁴

Cataluña es una de las principales Comunidades Autónomas de España en términos de contribución económica y de influencia política nacional. La región tradicionalmente ha buscado mantener lazos estrechos con Europa, porque se concibe como la mejor alternativa para el desarrollo regional y, además, porque el gobierno de Francisco Franco trató de limitar la cultura y el nacionalismo catalán. La región vierte su principal interés en la cooperación interre-

74 Véase R. Cappellin, *Descentralización Territorial de la Industria, Política Regional en Europa de los años 90*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1990.

gional en la iniciativa conocida como “los cuatro motores de Europa”, formadas por Baden Wuttemberg, Lombardía, Rhone Alpes y Cataluña —recientemente se han asociado Gales y Ontario—.75 Un rasgo peculiar es el hecho de que las regiones están separadas geográficamente. Las regiones han establecido un marco no institucionalizado de cooperación y materialización de proyectos económicos, constituyéndose simultáneamente en un poder de interlocución ante Bruselas, dado su potencial económico.76 Los objetivos centrales son los siguientes:

- la mejora de las infraestructuras entre las cuatro regiones, principalmente en el campo de las comunicaciones y telecomunicaciones;
- la intensificación de la colaboración en los sectores de investigación y la tecnología;
- la representación recíproca de intereses en las actividades económicas y científicas fuera de Europa;
- la cooperación en el sector de la ayuda al desarrollo; y
- la acentuación de la colaboración en los campos del arte y la cultura.77

Esta agrupación integra a las regiones de mayor nivel de desarrollo en sus respectivos países. Su origen deriva de la convicción de que, debido a su diversidad institucional, política y socioeconómica, no constituye el instrumento indicado para ejercer influencia

75 Si el principal triángulo del crecimiento europeo que se concentra en las ciudades de Saarbrücken (Alemania), Luxemburgo y Metz (Francia), se extiende a las ciudades de Barcelona, Lombardía y Piamonte (Italia) y al norte de Bélgica, se crea una de las principales regiones económicas a nivel internacional. Esa es una de las razones principales de la región de Cataluña para buscar espacios de participación con otras regiones y ciudades europeas.

76 Los Presidentes de las cuatro regiones firmaron el 9 de septiembre de 1988, en Stuttgart, de un Memorandum con la finalidad de crear un grupo de trabajo sin contenido institucional. Véase J.L. de Castro, *La Emergente Participación Política de las Regiones en el Proceso de Construcción Europea, Colección Tesis Doctorales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.

77 Véase J. L. Castro, *La Emergente...*, *op. cit.*

decisiva sobre los centros de decisión comunitarios y nacionales.⁷⁸ Tiene un carácter informal en las fórmulas de cooperación establecidas, ya que al margen de las reuniones de los cuatro presidentes regionales, se ha optado por no crear instituciones específicas, concediendo apoyo a las iniciativas planteadas por las empresas, centros de investigación, siendo la política de innovación tecnológica el núcleo central de la cooperación. El principal recurso utilizado no es la financiación pública, sino el ofrecimiento de los servicios básicos necesarios para acceder a redes tecnológicas internacionales.⁷⁹

El aspecto tecnológico es fundamental en la propuesta, ya que las regiones que componen el mecanismo pueden influir en su desarrollo, cuyos efectos pueden potenciarse mediante la cooperación interregional. En ese sentido, el intercambio de conocimientos y el desarrollo en común de recursos, incluso entre regiones sin continuidad territorial, puede generar interdependencias y efectos ventajosos para todas ellas, al igual que ocurre con las empresas. Con ello se pretende evitar duplicaciones en investigación, aprovechando las complementariedades regionales, explotando las economías de escala y de aglomeración, y reduciendo los costes de transacción entre los agentes de las regiones implicadas.⁸⁰

Los vínculos que establezcan las regiones pueden generar redes de cooperación privilegiadas que conducen al establecimiento de un marco organizativo público-privado común, cuyos efectos económicos serían mucho más difíciles de conseguir a través de los mecanismos típicos del mercado. La idea es que la acción colectiva basada en el establecimiento de redes interorganizativas entre las distintas autoridades públicas, los centros de investigación

78 Véase F. Morata, *El Estado de las Autonomías y las Estrategias Regionales en la Europa de los 90*, en M. Arenilla, *et. al.* (eds.), *La Europa de las Regiones. Una Perspectiva Intergubernamental*, Universidad de Granada, 1994.

79 Véase F. Morata, *El Estado...*, *op. cit.*

80 Véase F. Morata, *El Estado...*, *op. cit.*

y el sector privado (organizaciones empresariales y empresas) puedan reforzar la legitimidad política de las primeras, ofreciendo mayores recursos, más capacidad de influencia y mejores oportunidades de beneficio a los demás actores implicados.⁸¹

Otro acuerdo de cooperación interregional de Cataluña es el que tiene suscrito con la región de Lombardía, de 1990. La idea es crear una "Ruta de Altas Tecnologías de la Europa del Sur" a lo largo de gran parte del mediterráneo occidental.⁸² Uno de los objetivos centrales del acuerdo es reforzar la imagen transnacional de la Europa del Sur mediante una red de colaboración tecnológica, a partir de los principales centros urbanos implicados: Valencia, Barcelona, Toulouse, Montpellier, Marsella, Génova, Turín y Milán.

Luego de constituirse en una "Agrupación Europea de Interés Económico", una de las primeras en su género, lo que equivale a un estatuto jurídico reconocido primero por la CEE y ahora por la Unión Europea (UE), las regiones mencionadas han organizado campañas conjuntas de promoción de sus respectivas economías.⁸³ Entre las principales acciones conjuntas se incluyen la promoción tecnológica, la participación en programas europeos (Comett, Esprit, Brite y Euram), la transferencia de tecnología y la cooperación transregional, junto con la formación, infraestructura e información conjunta, respectivamente.

Otra de las iniciativas fomentadas por Cataluña es que, junto con Piamonte, Estiria, Rhone-Alpes e Inglaterra-Norte, han integrado una iniciativa centrada en el desarrollo tecnológico, la llamada Red

81 Véase F. Morata, *El Estado...*, *op. cit.*, p. 164.

82 El proyecto también incluye a las regiones de Valencia, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes Cote d'Azur, Liguria y Piamonte.

83 El proyecto se ha articulado a partir de las distintas agencias regionales de desarrollo empresarial —el CIDEM catalán o el IMPIVA valenciano— pretende promover la colaboración interregional entre empresas y centros de investigación y desarrollar el nivel tecnológico industrial de la Europa del Sur. Véase F. Morata, *El Estado...*, *op. cit.*

Europea de Cooperación Industrial y Tecnológica (RECIT).⁸⁴ La meta es tratar de crear una "Euroregión" capaz de desarrollar estrategias comunes en distintos ámbitos con base en una cooperación transregional renovada, demostrando que la cooperación entre regiones de distintas características es la mejor manera de afrontar la reducida extensión de cada región y la necesidad de concebir políticas en un marco europeo. La estrategia se concreta en el desarrollo en común de medios técnicos y materiales para llevar a cabo acciones y programas en materia de infraestructura de comunicación y telecomunicaciones; formación profesional; investigación y transferencia de tecnología; y cultura, deporte y turismo.

Otra iniciativa interregional de Cataluña es el proyecto de una Euroregión mediterránea y la Comunidad Transfronteriza Aquitania, Euskadi-Navarra (febrero 1992). Su finalidad es establecer relaciones institucionales para promover el desarrollo de infraestructura de comunicación, de la formación y la investigación, y la revalorización del patrimonio cultural y lingüístico. Con el propósito de desarrollar las iniciativas se creó una Comisión Permanente Institucional, compuesta por los presidentes regionales y responsable de coordinar los "Fondos para la Cooperación Transfronteriza" y proponer a cada una de las regiones los proyectos susceptibles de recibir ayuda financiera. Otros objetivos adicionales son fomentar el desarrollo de las zonas fronterizas comunes, la cooperación entre las autoridades regionales, locales y los agentes económicos y sociales, la formación común de expertos territoriales, y la futura elaboración de un "Programa Conjunto de Desarrollo".⁸⁵

Las iniciativas de cooperación transfronteriza de la región de Cataluña reflejan el creciente interés de los actores no gubernamentales y gubernamentales por fomentar el desarrollo regional a partir de los espacios internacionales existentes. Igualmente, se puede

84 Esta instancia surge, entre otras razones, por el peligro de un desplazamiento del centro de gravedad europeo ante los rápidos cambios acontecidos en la frontera oriental de la Comunidad.

85 Véase F. Morata, *El Estado...*, *op. cit.*

destacar el interés por propuestas de carácter tecnológico que incentiven los proyectos de innovación industrial y permitan un crecimiento económico más sólido en el largo plazo. Las iniciativas se han formulado atendiendo las demandas regionales y locales y con una relativa injerencia del gobierno central. Para lograr ese fin, las prioridades regionales son fundamentales y, se supone, son reguladas bajo la perspectiva de una administración gubernamental estratégica, que trata de visualizar opciones de desarrollo de largo plazo y evitar que las políticas regionales de la UE provoquen impactos negativos en Cataluña. De lo anterior, se deduce que es fundamental adoptar un enfoque estratégico del desarrollo regional, ya que la existencia o no de recursos naturales, humanos y técnicos no garantiza el desarrollo. Esa ha sido una de las experiencias de la región de Cataluña en sus procesos de integración transfronteriza, que representa una lección para el resto de las regiones o estados en proceso de integración internacional.

Cooperación transfronteriza a nivel de ciudades

En este nivel, destaca para el caso de Cataluña la propuesta de conformación de una macroregión europea denominada: "Red de Ciudades C-6", a cargo de seis ciudades españolas y francesas.⁸⁶ La propuesta está influida por la red denominada de Eurociudades, integrada por cerca de 40 ciudades pertenecientes en su mayoría a la UE. Se basa en la cooperación funcional entre sus miembros y pretende ser una red vertebradora del espacio comunitario. Además, pretende influir como grupo de presión en el proceso decisorio europeo. Por su parte, la red C-6 se caracteriza por estar ubicada en un territorio más homogéneo y tener objetivos más específicos, basados en acuerdos sectoriales. Los intercambios que se han pretendido fomentar son en las áreas de turismo, europolo univer-

⁸⁶ La red se establece el 12 de septiembre de 1990, a raíz de una propuesta de cooperación formulada por el alcalde a sus homónimos de Montpellier, Palma de Mallorca, Toulouse, Valencia y Zaragoza.

sitario, informática, centros históricos, medio ambiente y comunicaciones, y parte de la idea central de complementariedad, contigüidad territorial, interpenetración de los *hinterlands* respectivos, los flujos de comunicaciones y transportes, y la pertenencia al eje del Mediterráneo Noroccidental, en fase de estructuración. La propuesta es resultado de una reflexión de las autoridades locales en torno a la necesidad de crear alianzas estables en el espacio comunitario, como única garantía de participación activa en la integración europea. Igualmente, existe la voluntad de integrar en el desarrollo de las iniciativas a actores públicos y privados, así como en la definición y consecución de los objetivos fijados.⁸⁷

Limitaciones de la cooperación interregional

Los tres niveles de cooperación interregional que se han destacado en el espacio europeo, en la región de Cataluña y en Barcelona, reflejan la importancia que tienen los actores regionales y locales en la política de impulsar el desarrollo regional desde una perspectiva internacional. Sus objetivos y metas en algunos casos representan una realidad, que en el transcurso de los años se ha retroalimentado con acciones concretas. A pesar de estos avances y del potencial que existe para promover el desarrollo regional a partir de una perspectiva transfronteriza, existen una serie de limitaciones que influyen en su desarrollo. Estos obstáculos también serían aplicables al contexto mexicano-estadounidense y, de hecho, algunos aspectos han formado parte de las limitaciones estructurales de la cooperación transfronteriza en la frontera del norte de México.

Por un lado, están las posiciones de los gobiernos centrales que, como el caso español, no han asimilado totalmente la importancia de la cooperación interregional o transfronteriza como una alternativa a las políticas de innovación tecnológica que han caracterizado la acción gubernamental en los últimos años. Su interés en mantener el poder mediante el control del presupuesto del gasto público,

87 Véase F. Morata, *El Estado...*, *op. cit.*

o en su defecto, de canalizarlo de manera tardía, provoca que el desarrollo de los programas se vea limitado. Esta actitud implicaría afirmar que los gobiernos centrales no han entendido la importancia de fomentar el crecimiento económico en función del desarrollo regional. Por lo anterior, se plantea un **cambio institucional** que responda a la realidad política interregional de las regiones y ciudades, con el fin de atender los retos nacionales de eficiencia, eficacia, efectividad, competitividad y legitimidad.

Los elementos anteriores nos llevan a plantear una conjetura en el sentido de que en los próximos años se espera que la participación del gobierno central en la integración europea se reducirá, aduciendo la situación económica nacional y sus costos para el Estado de Bienestar. En tal coyuntura, se puede pensar que las regiones españolas como Cataluña y el País Vasco incrementarán sus espacios de cooperación interregional, porque mantienen objetivos de política europea distintos al gobierno central; además, porque consideran que a través de esos vínculos pueden obtener alternativas de desarrollo regional, que el gobierno central no ha podido atender.

Desde el punto de vista **legal**, los espacios de entendimiento y de decisión se han visto obstaculizados por el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario, que afirman que sólo los gobiernos centrales son los responsables de fomentar las relaciones exteriores. El sistema político español está conformado por un Estado social y democrático de Derecho, donde la Constitución establece los lineamientos de las relaciones entre el gobierno central y las regiones a nivel nacional, así como las facultades del gobierno en materia de relaciones exteriores. Uno de los aspectos que no se ha adaptado en esta Constitución y en algunas otras —como la de México— es que no consideran las relaciones de vecindad geográfica entre comunidades, regiones o ciudades con sus similares de otros países. Las relaciones se manifiestan en una área geográfica, precisamente porque se comparten problemas comunes. Por tanto, se requieren soluciones específicas que respondan a esos contextos.

Lo anterior implica la flexibilidad de la norma para adecuarse a los nuevos contextos surgidos en las relaciones a nivel de fronteras, sobre todo en un ámbito como el europeo, donde las fronteras no existen en términos de relaciones sociales. Para el caso mexicano, el hecho de compartir una frontera con cuatro estados estadounidenses ha sido una fuente de conflictos y de oportunidades para el desarrollo fronterizo.

La cooperación ha determinado soluciones binacionales de carácter regional a problemas fronterizos o transfronterizos, que los gobiernos centrales o federales no aceptan en algunos casos, ya que consideran que con esos acuerdos se puede violar la soberanía nacional, cuando trascienden el ámbito regional o local donde se manifiestan, debido a la importancia económica, política y social de las regiones o ciudades.

El desafío para los gobiernos centrales es **regular** esos espacios de cooperación partiendo de la premisa de que las acciones legales no van a erradicar la cooperación interregional o transfronteriza. En segundo lugar, la cooperación es una alternativa al desarrollo regional en algunos casos, en las áreas-punta del desarrollo económico, como son la innovación tecnológica y el fomento de la infraestructura en telecomunicaciones e informática, áreas donde no necesariamente ha existido el apoyo de los gobiernos centrales. Desde esa óptica, la cooperación interregional o transfronteriza es una opción para atender la falta o deficiencias de políticas centrales hacia las regiones o estados.

Por la importancia que representa la cooperación interregional y la dificultad de evitarla legalmente, es indispensable que los gobiernos centrales y regionales desarrollen mecanismos intergubernamentales para fomentar, regular y complementar las acciones de desarrollo transfronterizo e interregional, aunque se reconoce de antemano que la creación de esos mecanismos será compleja debido a los distintos intereses que existen entre los niveles de gobierno.

De los antecedentes de la cooperación interregional de Cataluña, se destaca que la integración europea ha provocado problemas

de definición sobre las prioridades en el proceso de descentralización. Por ejemplo, Cataluña ha adoptado la política de favorecer una mayor relación con la UE en los ámbitos supraestatal e interregional y en distintos organismos. La participación responde a un objetivo de racionalización económica y política. La integración europea es contemplada como una oportunidad para desempeñar un papel más relevante en ese proceso y como un incentivo para establecer vínculos de cooperación con otras regiones. Esta propuesta ha generado tensiones con el gobierno central, porque se considera que las prioridades de Cataluña, por ejemplo, son una mayor integración europea, en detrimento de los vínculos nacionales.

La cooperación interregional o transfronteriza representa una oportunidad y un desafío para los gobiernos federales o centrales en la medida en que puede cuestionar las fuentes del poder y la autoridad central, en detrimento de una mayor participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel regional o local. El reto para esos gobiernos será repensar las interrelaciones internacionales de sus regiones o estados, como parte de la globalización, que representa una alternativa para el desarrollo regional y su legitimidad política y social.

La cooperación interregional de España y en particular, de Cataluña, es un ejemplo de la importancia de las relaciones transfronterizas de una región que pretende aprovechar las ventajas de la globalización. De ello, los estados fronterizos mexicanos podrían adquirir algunas lecciones en materia de innovación tecnológica e infraestructura, que representan los sectores punta del desarrollo económico en esta década a nivel internacional. En ningún momento se pretende hacer una comparación entre el desarrollo regional español y el mexicano, debido a las diferencias políticas y económicas existentes. La idea de presentar la experiencia española es con el fin de contemplar la manera como una región de desarrollo intermedio, como es Cataluña, pretende insertarse en mecanismos de cooperación transfronteriza con el fin de fomentar el desarrollo regional y reducir los efectos negativos de la globalización.