

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

Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas



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

380 pp. ; 21.5 x 14 cm.

ISBN: 978-607-479-119-8

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

HC 137 .M46 I5 2013

Primera edición, 2013

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

ISBN: 978-607-479-119-8

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

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

Impreso en México / Printed in Mexico

ÍNDICE

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

<i>Gobernanza en las relaciones fronterizas México-Estados Unidos:</i>	
<i>La política de seguridad fronteriza</i>	
José María Ramos García	173
<i>Instituciones, mecanismos e instrumentos de la gobernanza transfronteriza: Una aproximación a la estructura y niveles de las relaciones intergubernamentales</i>	
Marcos Sergio Reyes Santos	195
<i>Gobernanza y gestión del desarrollo en la frontera México-Estados Unidos: La Conferencia de Gobernadores Fronterizos</i>	
Francisco Lara-Valencia / Carlos de la Parra Rentería /	
Mayra Patricia Melgar López / Kristofer Patrón Soberano /	
Carolina Sánchez Gastélum	225
<i>Problemas y oportunidades para el desarrollo humano en la región transfronteriza Sonora-Arizona</i>	
Blanca E. Lara Enríquez / Gustavo Córdova Bojórquez /	
José Guadalupe Rodríguez Gutiérrez / Justin Dutram	255

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

<i>Los procesos de integración económica en Europa y América:</i>	
<i>Los costos de transacción, la gobernanza y las relaciones intergubernamentales</i>	
Giandomenico Majone	283
<i>La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur: La importancia de una construcción regional desde abajo</i>	
José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone	299
<i>El ADN de la cooperación transfronteriza. La cooperación informal en la eurrregión Galicia-Norte de Portugal</i>	
Enrique José Varela Álvarez	329
<i>Conclusiones generales</i>	
Luis F. Aguilar / María del Rosio Barajas Escamilla	357
<i>Acerca de los autores</i>	
	371

INTRODUCCIÓN¹

María del Rosio Barajas Escamilla
Luis F. Aguilar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ORGANIZACIÓN DEL LIBRO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

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

ANDERSON, Joan B. y James GERBER

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

BARAJAS, María del Rosio [tesis]

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

BRENNER, Neil

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

CHABAT, Jorge

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

HERZOG, Lawrence A.

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

HOCKING, Brian

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

JESSOP, Bob

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

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

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

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

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

KEOHANE, Robert O.

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

KOOIMAN, Jan

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

MARTÍNEZ, Óscar J.

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

PERKMAN, Markus y Ngai-Ling SUM

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

SPARROW, Glen

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

TUMAN, John P. y Grant W. NEELEY

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