

# LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA DEL NEOFUNCIONALISMO

## LOS CASOS DE TAMAULIPAS Y TEXAS

*Mercedes Pereña Gili\**

### **Introducción**

Este artículo tiene como objetivo analizar la interdependencia socioeconómica existente entre Tamaulipas y Texas, ya que ha dado lugar al desarrollo de un proceso de cooperación que conduciría a la integración de una región transfronteriza. Se parte de la premisa de que la interdependencia es prerequisite de la cooperación transfronteriza y se analiza desde la perspectiva teórica del neofuncionalismo.

En la primera parte, se examinan la interdependencia y las diversas teorías sobre la integración; en la segunda, se analiza la cooperación que se presenta en esta región transfronteriza, las motivaciones, los factores que la facilitan, así como las dificultades, y en la tercera, bajo la perspectiva teórica del neofuncionalismo, los alcances de la cooperación, el papel de las elites, los mecanismos, el potencial y las condiciones integradoras en la frontera Tamaulipas-Texas.

Este texto se elaboró con los resultados de la investigación empírica realizada en la frontera de Tamaulipas y Texas, respecto de las formas de cooperación existentes. Para analizar las formas de cooperación con injerencia en la franja de la frontera Tamaulipas-Texas, se llevó a cabo el análisis de 55 organizaciones de cooperación bilateral más significativas y aún vigentes —hasta noviembre de 2003—. Estos esquemas de cooperación adoptan diversos nombres o terminología: mecanismos, proyectos, comisiones, planes, acuerdos, comités, programas, etc., y se evaluaron tomando como punto de partida a los actores de la cooperación, especificando el nivel de competencia, el campo de acción, los recursos y el objetivo o finalidad de cada uno.

De mayo de 2000 a julio de 2002, se realizó la investigación de campo, cuyo propósito era reunir evidencias sobre los esquemas de cooperación. La investigación incorporó diferentes técnicas: *a)* cuatro visitas a la frontera Tamaulipas-Texas; *b)* identificación de los actores públicos y privados fundamentales en esta investigación, además de que se llevaron a cabo 25 reuniones de trabajo y entrevistas con funcionarios del sector público —estatal y local— de distintas dependencias gubernamentales de Tamaulipas y Texas y con miembros del sector privado y académico; *c)* envió de cuestionarios a diferentes integrantes del sector privado de la región, tanto a empresarios, como a empresas y asociaciones, con el fin de que aportaran datos sobre la cooperación transfronteriza actual y las expectativas futuras, las experiencias, beneficios, problemas, mecanismos institucionales y barreras para la cooperación.

\* Responsable de la Maestría en Estudios México-Estados Unidos, FES Acatlán, UNAM. Correo electrónico: <mercedespg@yahoo.com>.

Para corroborar los resultados derivados de las entrevistas y de las respuestas a los cuestionarios, se utilizaron datos cuantitativos. Como indicadores sobre la interdependencia, se utilizaron datos oficiales como fuente primaria. Toda esta información nos confirmó la existencia de una compleja estructura transfronteriza, con bastantes peculiaridades, en la que también participan actores económicos geográficamente distantes de la frontera.

## De la interdependencia a la integración

Si se considera que la interdependencia es condición necesaria, mas no suficiente para la integración, se examinarán, desde el punto de vista teórico, diversas interpretaciones sobre estos dos conceptos. La interdependencia es el término que describe el aumento de la gran cantidad de interrelaciones del sistema internacional, especialmente entre las economías y las sociedades.

El estudio de la interdependencia se convirtió en un tema esencial para las relaciones internacionales durante los años setenta, cuando surgieron teorías opuestas a la visión realista clásica, estado-céntrica, de las relaciones internacionales. Dichas teorías, de mediano alcance, mostraron la imagen de un orden global caracterizado por múltiples actores, en la que los Estados seguían siendo importantes, pero no los únicos protagonistas del sistema internacional. Como señalan Keohane y Nye,<sup>1</sup> el realismo hacía énfasis en el poder, la fuerza y la seguridad militar del Estado, mientras que la teoría de la interdependencia argumentaba que los Estados deberían reconsiderar el concepto de interés nacional, para que coincidiera con la idea de construir posiciones conjuntas con otros Estados y resolver así problemas comunes, ayudados por el surgimiento o aumento de las instituciones internacionales.

La interdependencia es el resultado de movimientos internacionales a través de las fronteras: bienes, capital, personas, mensajes. Sin embargo, Keohane y Nye indican que interconexión no es lo mismo que interdependencia. Los efectos de las transacciones en la interdependencia dependen de los costos. Cuando éstos son recíprocos, aunque no necesariamente simétricos, existe interdependencia, y cuando las interacciones no tienen efectos significativos en los costos, simplemente existe interconexión.<sup>2</sup>

Muchas son las definiciones de integración que varios autores han utilizado, atribuyendo al concepto diferentes significados, según la disciplina y el contexto en el que se ha empleado. En su acepción general, se entiende por integración la creación y mantenimiento de intensos y diversificados patrones de interacción

<sup>1</sup> Robert O. Keohane y Joseph Nye, "Realism and Complex Interdependence", en Paul Viotti y Mark Kauppi, eds., *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, 2ª ed. (Boston: Allyn and Bacon, 1993), 3-5.

<sup>2</sup> Viotti y Kauppi, eds., *International Relations...*, 403-404.

entre unidades que previamente estaban separadas para conformar una nueva unidad.

Cabe enfatizar el hecho de que existe una gran diferencia entre interdependencia e integración, aunque ambas se inscriben en la perspectiva teórica de las relaciones internacionales denominada pluralismo. En éste, herramienta de análisis de las relaciones internacionales, el Estado se desarticula en las distintas unidades que lo componen: burocracias, grupos de interés e individuos que conforman alianzas, compromisos o en franca competencia y conflicto, que influyen en la política exterior, a la vez que están sujetas a múltiples agentes externos.

Las teorías de la integración, surgidas en el periodo de entreguerras, se formularon bajo el pensamiento idealista en las relaciones internacionales, proponiendo nobles ideas sobre una Europa unida. Pero, al finalizar la segunda guerra mundial, emergieron tres perspectivas teóricas importantes: el federalismo, el funcionalismo y el transaccionalismo.

A partir de los cincuenta, la naciente comunidad europea y, paralelamente, el surgimiento y desarrollo de instituciones de integración económica, sirvieron de laboratorio empírico ideal que permitió teorizar, a veces en perspectivas opuestas, acerca de cómo y por qué los regímenes supranacionales de gobierno se desarrollaban y cómo la cooperación económica generaría una integración política entre países.<sup>3</sup>

Las teorías sobre la integración<sup>4</sup> desarrolladas como el ala teórica de los procesos de integración ocurridos en Europa en el periodo ya mencionado, tienen su antecedente en el trabajo de Mitrany y el funcionalismo. Él veía en el nacionalismo una amenaza a la paz europea y creía que los Estados deberían reestructurar sus relaciones transnacionales, y argumentaba que en lugar de integrarlos en una unión política, lo importante era organizar los asuntos económicos transnacionales (como los transportes, organismos tecnológicos y otras “funciones” o actividades comerciales).

Al finalizar la segunda guerra mundial, se discutieron las primeras ideas sobre la conformación de la unidad europea; las más relevantes se atribuyen a los planteamientos de Jean Monnet y Robert Schuman. La idea de un federalismo que solucionara el problema de la paz en la posguerra surgió, entre otros, con los argumentos de Winston Churchill y Jean Monnet, quienes proponían crear una Comunidad Europea de defensa. El federalismo tuvo como modelo, aunque existen muchos en la historia, la Constitución de Estados Unidos, proponiendo una

<sup>3</sup> El estudio de la integración europea permite explicarla y analizarla como un hecho de regionalismo en la economía política mundial, pues sirve para reflexionar y generalizar acerca de la tendencia de los Estados territorialmente contiguos que tienden a unirse en bloques, además de que sirve para hacer comparaciones con otros grupos regionales.

<sup>4</sup> Para ampliar esta información, véase Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (Nueva York: St. Martin Press, 2000); James Caporaso, *The European Union. Dilemmas of Regional Integration* (Boulder: Westview Press, 2000); Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *European Integration. Theories and Approaches* (Boston: University Press of America, 1994).

integración política que conformara los Estados Unidos de Europa. Aunque la Unión Europea cuenta hoy con instituciones supranacionales (Corte de justicia, fuerza militar común, bandera e himno), aún no se ha adoptado el Tratado Constitucional. La Constitución Europea se halla en proceso de aprobación en cada uno de los países miembros. En algunos se ratifica mediante el voto parlamentario y en diez de los países miembros (España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, República Checa, Reino Unido, Portugal, Irlanda y Dinamarca) se ratifica mediante referéndum. Si la ratifican cuatro quintas partes de los países miembros, la Carta Magna entraría en vigor en 2007.

Una perspectiva teórica que explica la interacción internacional de los procesos económicos, políticos y sociales conducentes a una integración, es la planteada por Deutsch, a finales de los años cincuenta, aún vigente y conocida como transaccionalismo o interaccionismo comunicativo. Para Deutsch, la dinámica de la integración se encuentra en el aprendizaje de los grupos sociales o comunidades que interactúan utilizando estructuras de comunicación, cuyas transacciones refuerzan el sentimiento de comunidad y, cuya finalidad es la creación de comunidades de seguridad. Su hipótesis principal, relacionada con la integración, es que el sentido de comunidad entre Estados estaría en función del nivel de comunicación entre sí. Siendo el establecimiento de una red de transacciones mutuas el camino para la integración, la cual se basaría en la percepción mutua de beneficios y de la confianza.<sup>5</sup>

Uno de los aspectos interesantes de sus planteamientos es el concepto de movilización social, definido como el proceso mediante el cual la población se desliga de sus tradiciones y está dispuesta a aceptar nuevos patrones de comunicación y comportamiento. Para demostrar este punto, identificó indicadores cuantitativos para estudiar diversos países del mundo y demostró cómo este proceso aumentaba la posibilidad de la integración política entre comunidades que compartían —de entrada— la misma lengua, tradiciones e instituciones sociales básicas, mientras que en las poblaciones que no las compartían se incrementaban las fuerzas hacia la desintegración (por ejemplo, la unificación de Alemania y la desintegración de la URSS y Yugoslavia).

A finales de los sesenta y mediados de los setenta, con la idea de teorizar sobre las estrategias que seguía el proceso de integración europea, surge el neofuncionalismo, que explica cómo la integración económica y el derrame (*spillover*) generan una dinámica política que lleva al desarrollo y a una mayor integración de los cuerpos políticos supranacionales, como el Parlamento europeo. Básicamente eran académicos influidos por la corriente ambientalista de la ciencia política estadounidense de la posguerra, como Haas, Schmitter, Linberg, Keohane y Nye.

<sup>5</sup> Rosamond, *Theories of European Integration*, 44; James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Trad. de Cristina Piña (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993), 447-448.

Hacia los años ochenta, la teoría denominada intergubernamentalismo enfatiza el papel central del Estado en la Comunidad Europea en la toma de decisiones, en la organización y establecimiento de instituciones supranacionales. El intergubernamentalismo considera que los Estados miembros son los actores dominantes en la integración.

En los noventa, aparecieron nuevos modelos sobre integración, entre éstos puede señalarse el modelo de niveles múltiples de gobernabilidad o competencias. Según éste, aunque la integración ha sido estado-céntrica y ha impulsado el nivel supranacional, persiste una dispersión de poder y autoridad en el interior de cada Estado (nivel subnacional), que a su vez ha impulsado las políticas regionales dentro de cada Estado, apoyadas por medidas políticas y económicas de la Unión Europea. Como síntesis de lo anterior, en el cuadro 1 se resumen las teorías de integración política.

CUADRO I  
PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA INTEGRACIÓN

<i>Perspectiva teórica</i>	<i>Proceso de integración</i>	<i>Resultado final</i>
Federalismo	Negociación intergubernamental y establecimiento de una convención o asamblea. Necesidad de instituir instituciones políticas, una constitución y una identidad-himno, bandera.	Un Estado federal
Funcionalismo	Establecimiento de sucesivas organizaciones funcionales que eliminan el poder de Estado nacional	Colección de organizaciones funcionales despolitizadas
Neofuncionalismo	El "derrame" demanda que los sectores económicos y tecnológico se integren políticamente	Supranacionalismo institucionalizado
Transaccionalismo/ interaccionismo comunicativo	Aprendiendo a través de la comunicación, tanto a nivel de la sociedad como de la burocracia	Comunidad de seguridad

FUENTE: adaptado de H. Michelmann y Soldatos, eds., *European Integration...*, 14.

La integración política es la integración de actores o unidades políticas: grupos, municipalidades, regiones o países, considerada como una relación en la que un actor es obligado a actuar diferente a como actuaría y vencer las resistencias, así como alterar la probabilidad de resultados importantes en su entorno. Las organizaciones internacionales o supranacionales son integraciones políticas basadas en la esperanza de que se delegue un número creciente de labores comunes a esas organizaciones con funciones específicas, que cada cual se convierta, con

el tiempo, en supranacional, es decir, superior a sus gobiernos miembros en cuanto a poder y autoridad.

El grado de integración política lo determina la cantidad de gratificaciones y carencias. Además de las ganancias y pérdidas económicas, demandas políticas y beneficios culturales de diversos grupos de la población deben considerarse múltiples condiciones que influyen en el comportamiento de la población: sentimientos humanos, memorias, prejuicios, tradiciones, desconfianza hacia lo desconocido, para determinar si la integración política tendrá éxito o fracasará.

Si se toma en cuenta que la integración regional es un complejo proceso que, cuando se logra, implica cambios en todos los ámbitos de la región, en la economía, política, leyes y sociedad, Nye<sup>6</sup> divide el concepto de integración en sus componentes, que, a su vez, se subdividen en: *a*) integración económica —formación de una economía transnacional—; *b*) integración social —formación de una sociedad transnacional— *c*) la integración política —formación de un sistema político transnacional—; y deja abierta a la verificación empírica la interrelación mutua.

En general, los teóricos de la integración sostienen que las personas adoptan un comportamiento integrativo por las expectativas de recompensas conjuntas. Inicialmente, tales expectativas se desarrollan entre las élites —gubernamentales y privadas—, y corresponde a éstas asumir la dirección del proceso integrador.

### *¿Por qué la perspectiva teórica del neofuncionalismo?*

Porque sirve de marco para el análisis comparado entre las políticas adoptadas que tienden a la integración, en diferentes regiones del mundo, y no solamente las relacionadas con los procesos de integración europeos. En el neofuncionalismo se argumentaba que el estudio de la experiencia europea llevaría a generalizaciones sobre la integración regional que se aplicarían en otras zonas del mundo, modificando la variable dependiente, si se considera la presencia de otros actores y se reformulan las condiciones para la integración.

El neofuncionalismo postula que los lazos económicos requieren coordinación política para operar efectivamente y que se alcance el derrame (*spillover*) que genera, a su vez, una mayor integración económica y una dinámica política. La coordinación política necesaria para que aquel proceso opere con efectividad, permitirá, posiblemente, lograr una mayor integración. Las formas de cooperación institucionalizadas en esta frontera, examinadas más adelante, han coincidido con esta idea, pero sin que se construya y alcance un esquema de integración en la región fronteriza.

Como se ha señalado, uno de los conceptos considerados en el análisis de la cooperación transfronteriza es el de derrame, concepto relevante y polémico del

<sup>6</sup> Joseph Nye, *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), 26.

neofuncionalismo que se refiere a la manera como la creación y profundización de integración en un sector económico crea presiones para que otros sectores se integren.<sup>7</sup> La idea original reside en la noción de engranaje (*l'engranage*), en el cual los pequeños engranes de un sector económico o de la sociedad giran y provocan que las grandes ruedas también giren.

La contribución principal de la teoría del neofuncionalismo consiste en la modificación y prueba de hipótesis acerca de la integración, a la que concibe como un proceso. El modelo neofuncionalista de Nye (véase el cuadro 2) supone que la integración se acompaña de un aumento en el comercio, el movimiento de capital, las comunicaciones y el intercambio de personas e ideas. Señala, entre los principales mecanismos del proceso de integración, la vinculación funcionalista de tareas; la creación (formal e informal), de ONG o de asociaciones transnacionales; el establecimiento de un sentimiento de identidad, con énfasis en el papel que desempeñan las elites en la interdependencia funcional. Contempla, también, la importancia de los gobiernos externos y las organizaciones internacionales y las ONG como elementos que favorecen los esquemas regionales de integración.<sup>8</sup> Dicho modelo que emplea Joseph Nye servirá en esta investigación, puesto que brinda un marco para comparar procesos integrativos en regiones más desarrolladas y menos desarrolladas del mundo y para evaluar el nivel hasta el cual las organizaciones microrregionales o funcionalmente específicas tienen potencial para un ulterior desarrollo hacia la integración. Es una teoría de integración regional.

## La cooperación transfronteriza

Este esquema neofuncionalista que desarrolla Joseph Nye<sup>9</sup> parte de la premisa de que el proceso de integración está acompañado de un aumento en el comercio, movimiento de capital, comunicaciones e intercambio de personas e ideas. El primer y tercer rubros se relacionan indiscutiblemente con un aumento de los flujos de capital, en las comunicaciones y en el intercambio de ideas a través de la frontera, factores que acompañan el proceso de integración. La cooperación regional y local a lo largo de la frontera de México-Estados Unidos se ha caracterizado por los contactos predominantemente informales.

El análisis de los patrones de interacción transfronteriza determinado por: 1) la intensidad de los cruces diarios (formales e informales), cuya finalidad puede ser el trabajo, las compras, motivos familiares o diversión; 2) el aumento del comercio; y 3) el grado de utilización transfronteriza de las escuelas y de los servicios, proyecta que los patrones de interacción se han incrementado en la última década no obstante que se han suscitado durante este tiempo diversas crisis eco-

<sup>7</sup> Rosamond, *Theories of European Integration*, 59-61.

<sup>8</sup> Nye, *Peace in Parts...*, 48-54.

<sup>9</sup> *Ibid.*

nómicas y políticas, como la lucha contra el narcotráfico, la migración indocumentada y, recientemente, el combate al terrorismo.

CUADRO 2  
 MODELO NEOFUNCIONALISTA DE NYE, BASADO  
 EN LOS MECANISMOS DE PROCESO Y EL POTENCIAL INTEGRADOR

<i>Mecanismos de proceso</i>	<i>Potencial de integración</i>		
	<i>Condiciones integradoras Potencial integrador</i>	<i>Condiciones afectadas (a corto plazo) por el proceso de integración</i>	<i>Condiciones afectadas (a largo plazo) por el proceso de integración</i>
Vinculación funcionalista de tareas, el concepto de derrame	Simetría o compatibilidad económica	La equidad de la distribución de los beneficios	Politización de los medios donde se concilian o resuelven intereses en conflicto
Transacciones crecientes: aumento del comercio, movimiento de capital, las comunicaciones y el intercambio de gente e ideas	Valor de la complementariedad de la elite	Percepción respecto de los problemas externos (dependencia de las exportaciones, amenazas)	Redistribución de los beneficios económicos y alcance ante los cambios de condición y poder
Formación de coaliciones: creación, formal e informal, de ONG o asociaciones transnacionales	Capacidad de los Estados de adaptarse y responder (estabilidad interna y capacidad de tomar decisiones)	Bajos costos de la integración, especialmente en la fase inicial	Nivel en los encargados de tomar las decisiones enfrentan presiones
Socialización de la elite	Pluralismo		Posición interna, común, así como negociaciones con partes externas de ésta
Establecimiento de un sentimiento de identidad Importancia de la participación de los gobiernos externos y las organizaciones internacionales y las ONG como elementos que favorecen los esquemas regionales de integración			

FUENTE: Joseph S. Nye, *Peace in Parts...*; Dougherty y Pfaltzgraff, *Teorías en pugna...*

Cuando los procesos que fluyen a través de esta frontera son intensos, como los que se han señalado, y se articulan a través de los medios de comunicación (infraestructura) y apoyados por empresas de transporte, agencias aduanales, bodegas, empresas maquiladoras, corporaciones multinacionales, instituciones educativas, oficinas bancarias, redes familiares, de amistades, vínculos culturales y organizaciones civiles, se afirmarí que pasa de una interacción intensa, como la que ocurre en esta frontera, a convertirse en interdependencia.

Para que se considere realmente interdependencia, la interacción debe incluir costos y beneficios, los cuales absorben directamente las comunidades fronterizas, aunque, a veces, las perspectivas sean distintas. La interdependencia socioeconómica (formal o informal) da lugar a una cooperación. La interacción y la interdependencia en esta región han vuelto indispensable la existencia de distintos esquemas de cooperación transfronteriza.

En política internacional, la cooperación ocurre cuando diversos actores (gobiernos, individuos, organizaciones) adaptan su comportamiento a las preferencias de otros, a través de un proceso de negociación al que se denomina “coordinación política”.<sup>10</sup> Keohane argumenta que es necesario distinguir entre los conceptos de armonía, cooperación y desacuerdo. La primera se refiere a la situación en la que las políticas de los actores, derivadas de sus propios intereses, automáticamente facilitan el logro de otros objetivos; e insiste en la importancia de la definición de la cooperación como un ajuste mutuo, más que un reflejo de una situación en la cual los intereses comunes superan a los que son conflictivos (véase el esquema 1). La armonía es apolítica y, en contraste, la cooperación es altamente política. Cuando los actores, gubernamentales y no gubernamentales, no intentan ajustar sus políticas a los objetivos del otro, el resultado es el desacuerdo. No obstante, la cooperación no debe verse como la ausencia de conflicto, sino como una reacción al conflicto o a un conflicto potencial.

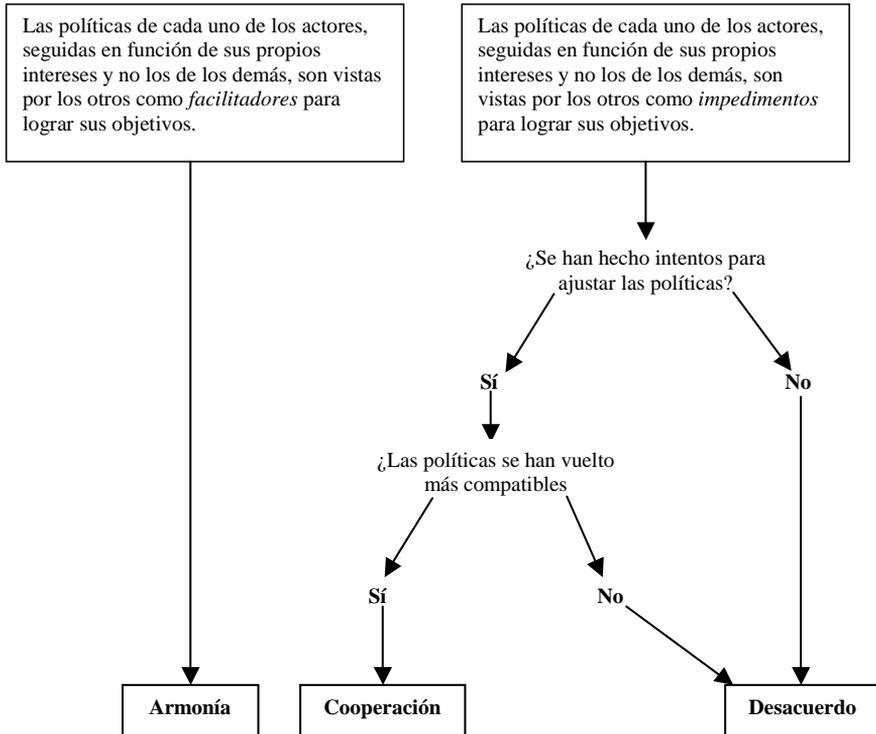
Para determinar las diferentes formas o tipos de acuerdos de cooperación transfronteriza, pueden utilizarse las indicadas por Uijen:<sup>11</sup>

1. Los acuerdos entre ciudades gemelas donde se desarrollan relaciones personales, familiares y amistosas, en los que se enfatizan los intercambios culturales. Estos acuerdos son conocidos como *twinsip* o *jumelage*. Como ejemplo de esta forma de cooperación, en la frontera de Tamaulipas-Texas puede mencionarse la conformación, en su origen, de los dos Laredos.
2. La adopción (*adoption*) es una forma de cooperación entre comunidades transfronterizas, en la que una es apoyada materialmente por la otra. Además

<sup>10</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), 51-57.

<sup>11</sup> Richard Uijen, “Euroregions, Vehicles for Administrative Innovation in Border Regions. From Incidental Informal Exchange to Public Law Based Transborder Regional Bodies”, en <<http://www.home.zonnet.nt/richarddu/bord/bordart1.html>>, 2000, 5-6.

ESQUEMA 1  
ARMONÍA, COOPERACIÓN Y DESACUERDO



FUENTE: Keohane, *After Hegemony...*, 53, figura 4.1.

- de ser una expresión de solidaridad, se combina con esfuerzos materiales, asistencia técnica e intercambio de experiencias y conocimientos por parte de la más desarrollada, en las que los contactos económicos cumplen un papel secundario. Pueden señalarse como ejemplos, en el origen de la cooperación entre las ciudades, la establecida entre Matamoros-Brownsville y entre Reynosa-McAllen.
3. La cooperación local entre comunidades situadas en ambos lados de una frontera para promover un interés común. El objetivo es la formulación de una única posición respecto de los asuntos que conciernen a las comunidades fronterizas y poder influir en los gobiernos estatales y nacionales. En particular, son los intereses económicos los más importantes en esta forma de cooperación, pero incluyen, además, temas como la salud, medio ambiente, educación y otros. La mayor parte de los esquemas de cooperación de nuestra frontera establecidos desde la entrada en vigor del TLCAN se inscriben en este tipo.

4. La cooperación transregional fronteriza entre las comunidades y las autoridades, cuya finalidad es amplia: intercambio cultural, solución de problemas regionales fronterizos, promoción de intereses económicos y desarrollo social, dan lugar a la conformación de una región transfronteriza, cuyo ejemplo son las eurorregiones. Aunque varían en organización y objetivos específicos, han creado una cooperación política para la solución de problemas comunes, en un espacio integrado que trasciende los límites administrativos nacionales, intentando establecer un sentido de cohesión e interdependencia a través de las fronteras nacionales.

Los elementos que caracterizan y condicionan las formas de cooperación son los actores de la interacción, las cuales están definidas por los recursos y sus objetivos, así como por los campos de actuación, los niveles de competencia de las jurisdicciones y la extensión de las redes de interacción.

1. *Los actores de la interacción.* Puede especificarse que los actores son los gobiernos —locales, estatales y nacionales—; los organismos y comisiones gubernamentales; las instituciones financieras; las asociaciones del sector privado; las ONG, organizaciones civiles y las instituciones de educación superior, tomando en cuenta el papel de las élites en los esquemas de cooperación. Conviene analizar las motivaciones y dificultades que tienen los actores para la cooperación.

La administración y planificación pública, el sistema fiscal, la seguridad social, la educación, la infraestructura, los servicios públicos y el medio ambiente son, por lo general, asuntos de competencia federal. No obstante que los actores decisivos en la relación bilateral son los gobiernos nacionales, al instituirse nuevos modos de operación menos centralizados, se ha multiplicado el número de actores que intervienen en la cooperación. Los canales de contacto bilateral se han establecido a través de agencias gubernamentales especializadas, los gobernadores estatales, autoridades locales, oficiales de seguridad, empresarios del sector privado, agencias de comunicación, organizaciones civiles y no gubernamentales, y éstos son, actualmente, los nuevos protagonistas de la cooperación. En las formas de cooperación transfronteriza, los actores principales tienen injerencias y responsabilidades muy diferentes en cada lado de la frontera. Se puede señalar que en México el gobierno federal tiene mayor peso en gran parte de los campos de actuación, como el desarrollo económico, salud e infraestructura, a diferencia del gobierno estadounidense, que permite una mayor participación de los gobiernos locales y, sobre todo, del sector privado.

2. *Los campos de actuación.* Los ámbitos en los que estos actores intervienen son desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, educación y capacitación, turismo, cultura, salud y servicios sociales, migración, derechos humanos y seguridad.
3. *Los niveles de competencia.* Las jurisdicciones y los márgenes de autonomía pueden ser local, estatal o regional, o nacional.

4. *La extensión de las redes de interacción y sus resultados.* Pueden ser tangibles e intangibles, implican la interdependencia de mercados locales y servicios, flujos de bienes, personas e información (tanto formales como informales), los acuerdos binacionales y proyectos sectoriales de cooperación.

### **Motivaciones y dificultades de la cooperación transfronteriza**

Gran parte de este apartado se desarrolló como resultado de las entrevistas realizadas en la frontera. Éstas se dirigieron en el sentido de que se enfatizaban los aspectos en los que el entendimiento es posible, o que ocurran en un futuro próximo, experiencias, problemas y dificultades de la cooperación en concordancia con la perspectiva teórica del neofuncionalismo que guiaba esta investigación.

Bajo la premisa de que el grado de cooperación transfronteriza varía a cada momento en las distintas regiones fronterizas, pueden establecerse, como generalidades, las siguientes motivaciones para la cooperación, varias de éstas mencionadas también en la obra de Papademetriou y Waller.<sup>12</sup> Por un lado, se indican los sentimientos de las comunidades fronterizas y, por otro, los factores que facilitan la cooperación y el papel de las elites. Al mismo tiempo, la cooperación se relaciona con una serie de dificultades que no la impiden, pero sí son problemas pendientes de solucionar.

#### *Sentimientos de las comunidades fronterizas*

El sentimiento compartido de “abandono”, derivado de la poca atención de los gobiernos nacionales, los cuales consideran que su responsabilidad hacia la frontera consiste en salvaguardar la soberanía y la principal preocupación se refiere a la seguridad de aquella misma. Mientras que en las comunidades fronterizas las demandas son muchas veces contradictorias, requieren seguridad y, al mismo tiempo, reclaman facilidades para incentivar el comercio y para el movimiento de personas.

En el nuevo entorno de “empoderamiento” (devolución de poder a las comunidades fronterizas), existe la percepción en ambos lados de que el gobierno nacional les ha dado poderes de actuación, pero no los recursos ni los derechos para que sea posible implementar las funciones gubernamentales.

Los gobiernos nacionales enfatizan el sentimiento de pertenencia, de identidad espacial y la imagen territorial, con la finalidad (sobre todo en las comunidades fronterizas), de preservar la integridad del territorio político del Estado. Esta identidad espacial la transmite el Estado para formar una imagen nacional desde

<sup>12</sup> Demetrios G. Papademetriou y Deborah Waller Meyer, eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), 1-16.

la escuela primaria, utilizando símbolos patrios y muchas veces contrasta con la imagen real que se percibe en la frontera, en la que ésta se considera como el lugar, no de límite o separación, sino de encuentro y convergencia comercial, social y cultural, además de que forma parte de una misma comunidad transfronteriza, pero que pertenece a una jurisdicción política extranjera.

Las comunidades fronterizas de ambos lados están conscientes del comportamiento arbitrario de gran parte del personal federal de migración y aduanas que controlan los cruces fronterizos, lo cual genera oportunidades para la corrupción y permite librar los controles fronterizos.<sup>13</sup>

### *Factores que facilitan la cooperación*

Entre los distintos puntos de vista expresados por los entrevistados y las respuestas a los cuestionarios, coinciden en señalar los siguientes factores que facilitan la cooperación:

a) *Los contactos que establece la sociedad civil.* Pueden señalarse, por un lado, las redes de interacción presentes en esta frontera respecto del empleo, escuelas y servicios de salud, reforzadas por una identidad cultural muy fuerte, manifiesta en el idioma español, la religión católica —aún mayoritaria, mas no exclusiva— y los vínculos familiares; aunque en ocasiones es difícil argumentar la identidad cultural, cuando los residentes de la frontera pueden ser mexicanos, anglos, inmigrantes provenientes de otras regiones o también llamados “fronterizos”, considerados bilingües y biculturales, mantienen un alto grado de contacto con el otro lado.

Los fronterizos, por lo general, consideran que la interacción con “el otro lado” es frecuentemente una cuestión de necesidad, incluso de supervivencia, especialmente cuando la interdependencia económica es alta y, como en el caso de nuestra frontera, la fortalecen intensos lazos étnicos y culturales. Las fronteras simultáneamente dividen y unen, repelen y atraen, separan e integran.<sup>14</sup> Las poblaciones de la zona promueven la interacción transfronteriza, incluso cuando ésta no es impulsada o, en ocasiones, limitada o frenada por los gobiernos federales.

Por otro lado, la sociedad civil de ambos lados establece nexos de cooperación derivados del deseo y las motivaciones para resolver problemas políticos, económicos y ambientales, creando diversas organizaciones relacionadas principalmente con la protección del medio ambiente, el desarrollo sustentable, el acceso a la

<sup>13</sup> *Ibid.*, 11.

<sup>14</sup> Oscar J. Martinez, ed., *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective* (El Paso: The University of Texas at El Paso-The Center for Inter-American and Border Studies, 1986), 1, y Oscar J. Martinez, *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands* (Tucson: University of Arizona Press, 1994), 25.

educación y el establecimiento de sistemas de información conjuntos. Al explicar un modelo funcional fronterizo, al que denominan “Doctrina de la Necesidad Mutua”, Stoddard<sup>15</sup> asevera que la frontera posee una distintiva cultura fronteriza, donde resulta necesario que las jurisdicciones locales de ambas naciones, a las cuales considera funcionalmente iguales, articulen los problemas comunes entre las ciudades gemelas y los municipios y condados a través de redes pues ambos lados se necesitan, existe una dependencia simbiótica entre sí. Esta doctrina de la necesidad mutua considera como iguales funcionalmente a los dos participantes —independientemente de la diferencia relativa en el poder económico y militar mundial—. Si los problemas de la frontera no se resuelven, la pérdida para la nación más desarrollada, será relativamente mayor que la del vecino menos desarrollado. Por lo que la dependencia simbiótica representa la base de la articulación fronteriza. Como ejemplo, puede mencionarse que el aumento de controles fronterizos en Estados Unidos, dificulta y desincentiva el cruce, pero afecta más a los comercios de Texas (región más desarrollada) que a las comunidades mexicanas de Tamaulipas, cuyo consumo se realiza, cada vez más, en el lado mexicano (el vecino menos desarrollado).

Un tercer aspecto que atañe a los contactos que establece la sociedad civil es el relacionado con la comunicación, pues, como plantea Deutsch,<sup>16</sup> los flujos transaccionales de comunicación refuerzan el sentimiento de comunidad. Uno de los aspectos interesantes de sus planteamientos es el concepto de movilización social. Lo define como el proceso mediante el cual la población está dispuesta a aceptar nuevos patrones de comunicación y comportamiento. Al analizar este proceso, Deutsch demostró cómo aumentaba la posibilidad de la integración política entre comunidades que compartían —de entrada— la misma lengua, tradiciones e instituciones sociales básicas, mientras que en las poblaciones que no las compartían se incrementaban las fuerzas hacia la desintegración.<sup>17</sup> La frontera de Tamaulipas-Texas es un ejemplo de características sociales compartidas, donde ambas poblaciones adoptan nuevos patrones de comunicación y comportamiento, manteniendo tradiciones originales. Cabe señalar la difusión de las telecomunicaciones, en especial la televisión, con impacto en ambos lados, así como la relevancia de las radiodifusoras que transmiten completamente en español, pues de las aproximadamente trescientas estaciones de radio AM en Texas, poco más de cien transmiten su programación en español.

*b) Los intereses comerciales y empresariales.* Incentivados por las ganancias económicas, éstos son el factor que impulsa la cooperación transfronteriza. Sin embargo, la intensidad de la cooperación dependerá, a menudo, de la existencia de una

<sup>15</sup> Elwyn R. Stoddard, “Problem Solving along the U.S.-Mexico Border: A United States View”, en Martínez, ed., *Across Boundaries...*, 66.

<sup>16</sup> Dougherty y Pfaltzgraff, *Teorías en pugna...*, 447-448.

<sup>17</sup> Rosamond, *Theories of European Integration*, 42-45.

elite política y de negocios que desee invertir tiempo, esfuerzo y capital para promover el desarrollo de redes transfronterizas.<sup>18</sup> Para algunos observadores, las comunidades fronterizas suelen compartir una misma cultura empresarial, independientemente de que los contactos sean formales o informales.

Al analizar la cooperación transfronteriza promovida por intereses económicos, resulta indispensable examinar la cuestión sobre simetría y asimetría entre Texas y Tamaulipas, pues es un factor omnipresente y decisivo para su desarrollo y que ha determinado, por ahora, que la industria maquiladora, intensiva en mano de obra barata, se establezca en el lado mexicano, mientras que las empresas intensivas en capital y tecnología se ubican en Texas.

*c) La institucionalización gubernamental de las formas de cooperación.* Esto se refiere a la participación de los gobiernos para que se realice un proceso bilateral de institucionalización, como el establecimiento de un conjunto de usos aceptados e impuestos que rijan las relaciones y funciones entre los principales actores involucrados en la cooperación. La interdependencia en Tamaulipas-Texas, tanto formal como informal, requiere que las estructuras sociales, económicas y políticas se regulen con una normativa jurídica, para que esta interdependencia derive en una mayor cooperación bilateral y repercuta en un aumento en la calidad de vida de las comunidades y, quizás en un futuro, se conforme una región transfronteriza. Asimismo, como ya se indicó, la teoría neofuncionalista argumenta que los lazos económicos promueven el derrame que genera una mayor integración económica y, a su vez, una dinámica política. Esta última requiere de una coordinación de esa índole para operar efectivamente y, quizá, permita lograr dicha integración.

Las redes transfronterizas, ya sean formales o informales, creadas principalmente entre las comunidades mexicanas con las del “otro lado”, son sumamente importantes para la cooperación. Cabe considerar que poco más de 70 por ciento de la población en los condados de Texas es de origen mexicano y que tiene algún pariente en Tamaulipas. Al examinar los contactos que establece la sociedad civil en ambos lados, se explican los lazos familiares y amistosos que facilitan la interacción en la utilización de escuelas y servicios; los nexos de cooperación derivados del deseo y las motivaciones para resolver problemas políticos, económicos y ambientales mutuos, con la creación de diversas organizaciones y la difusión de las telecomunicaciones, en particular la influencia de las radiodifusoras hispanas.

Las redes transfronterizas son indispensables en las relaciones de trabajo, ya sean informales, por parte de la población indocumentada, o formales, mediante contratos de trabajo para los individuos, con documentos que les permiten

<sup>18</sup> James Scott *et al.*, eds., “Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective”, en ídem, *Borders and Border Regions in Europe and North America* (San Diego: California University Press-Institute for Regional Studies of the Californias, 1997).

trabajar diariamente en Estados Unidos. Estas redes transfronterizas laborales comprenden la constitución de flujos de información sobre las posibilidades de trabajo y su acceso en transporte público y privado, además de que se establecen, por lo general, entre la población residente que durante muchos años ha construido “arreglos” y trámites legales, no entre los recién llegados a la frontera, que conforman un gran número de migrantes indocumentados, carentes de contactos.

Por otro lado, las redes transfronterizas entre miembros del sector privado tienen como finalidad expandir sus negocios al otro lado, o bien atraer inversiones y empresas a su comunidad. Generalmente, se establecen entre empresas pertenecientes a un mismo sector y propietarios, por ejemplo, las agencias aduanales y de transportes, ubicadas en Nuevo Laredo y Laredo. Es muy importante el establecimiento de redes para el intercambio de información sobre la región fronteriza: la supervisión ambiental, las actividades culturales, académicas, sociales, campañas de salud, etc. así como el establecimiento de redes entre universidades, escuelas técnicas, empresas y proveedores de servicios turísticos. También el desarrollo de redes conjuntas de transporte, energía y telecomunicaciones, aun no desarrolladas en esta frontera. Varios de los esquemas de cooperación examinados incluyen entre sus objetivos el desarrollo de una red transfronteriza de información.

Al analizar los asuntos fronterizos, han de considerarse las redes informales del crimen organizado que operan en ambos lados. Históricamente, desde el momento en que se impusieron restricciones a las transacciones económicas, la frontera ha sido el espacio en el que se ha desarrollado el contrabando, y lo que ha cambiado es el tipo de mercancías, organizaciones, métodos y tipo de transportes, es decir, la operación de las redes de delincuencia organizada, así como las leyes y medidas para restringirla, la atención política y el grado de demanda de los consumidores.<sup>19</sup>

El intercambio fronterizo entre México y Estados Unidos en el siglo XIX se basó, sustantivamente en el contrabando y, a diferencia de lo que ocurre hoy, la mayor parte de éste fluyó de norte a sur, por lo que se aseveraría que estas actividades clandestinas son parte de una antigua práctica, anterior al narcotráfico y al contrabando de migrantes. En la actualidad, el contrabando es muy diverso e incluye, entre otras mercancías, los desechos tóxicos, armas, material nuclear, obras de arte, piezas de arqueología, piedras preciosas, estupefacientes, dinero, pornografía, animales y seres humanos (desde migrantes indocumentados hasta bebés). Aunque difícil de precisar, la importancia económica es muy grande.

Como señalan Reuter y Ronfedt, citados por Andreas, “los mexicanos han sido siempre capaces para proveer todo lo que los americanos quieren, pero no pue-

<sup>19</sup> Peter Andreas, *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2000), 15.

den obtener legalmente en su país, al igual que los americanos han estado siempre preparados para proveer aquello que los mexicanos quieren pero no pueden adquirir en México”.<sup>20</sup>

### *Dificultades*

Con las visitas de observación, las opiniones expresadas por diversos autores, las entrevistas realizadas y las respuestas de los cuestionarios, se establecería que entre las barreras para la cooperación o dificultades para que ésta funcione adecuadamente en la frontera de Tamaulipas-Texas destacan:

1. La falta de recursos financieros, limitados o inexistentes, para programas específicos de la frontera. En la toda la frontera de México-Estados Unidos, en particular en Tamaulipas y Texas, solamente existe una institución financiera encargada de los asuntos binacionales en la zona: el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan o Nadbank), cuyo propósito es financiar exclusivamente proyectos de infraestructura ambiental.
2. La distancia de la frontera de sus respectivas capitales nacionales, ha dificultado la cooperación en los asuntos fronterizos de competencia federal. Además, la gran centralización del poder y autoridad del gobierno mexicano, hecho comúnmente expresado en las entrevistas realizadas, ha limitado y entorpecido el establecimiento de políticas entre los gobiernos estatales y locales directamente relacionadas con las comunidades de la región.
3. Las políticas nacionales desfavorables a la cooperación y que provocarían un aumento de las interacciones informales locales en campos de competencia federal. En Estados Unidos, en la formulación de políticas fronterizas intervienen varios departamentos y agencias, así como los funcionarios que representan a cada sector proponen soluciones diferentes para un mismo problema fronterizo y, muchas veces, ese fenómeno unos lo definen como un problema y otros lo ven como una oportunidad. Stoddard<sup>21</sup> ejemplifica lo anterior mencionando que el apoyo informal que reciben los trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos, por parte de grupos que les enseñan inglés, defienden sus derechos, los emplean y solicitan sus servicios, se opone a las agencias de control fronterizo (Border Patrol, INS y U.S. Customs), lo cual provoca la persistencia e incremento de las interacciones informales. Asimismo, en nuestro país, la decisión gubernamental del año 2000 de crear la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, cuya sede y oficinas principales se localizaron en Tijuana, supondría que los asuntos concernientes a las fronteras de Baja California y Sonora tienen prioridad ante los de Tamaulipas. Cabe indicar

<sup>20</sup> *Ibid.*, 29.

<sup>21</sup> Stoddard, “Problem Solving along...”, 58.

que la distancia entre Tijuana y Nuevo Laredo es de más de 2 600 kilómetros, y el hecho de que no existe comunicación aérea directa entre ambas ciudades, incluso ni con Matamoros, la ciudad más oriental de la frontera, dificulta las posibilidades de resolver los asuntos fronterizos locales.

4. Las dificultades para la cooperación gubernamental debido a los cambios en las administraciones, locales, estatales y nacionales que implican que cada nueva administración “redescubra” la frontera, dando lugar a la falta de continuidad en las políticas, es decir, la interrupción o cambios en varios programas existentes. El problema es que, paulatinamente, debe evaluarse si el programa fronterizo se incluye o no en el presupuesto. Por el lado mexicano, esta falta de continuidad se incrementa, además, por la no reelección de los funcionarios municipales, cuya duración en el cargo es de tres años.
5. Otra dificultad con los actores gubernamentales es el hecho de que la parte mexicana que negocia acuerdos de cooperación, debe enfrentarse a la permanente desconfianza de los oficiales estadounidenses, quienes están convencidos de que su sistema y forma de operar son mejores a los que México plantearía.<sup>22</sup> En este contexto, las negociaciones son difíciles, y siempre giran alrededor de este problema. A pesar de ello, la cooperación intergubernamental institucionalizada, como ya se ha señalado, ha sido intensa desde fines de los ochenta, incrementándose a partir de la entrada en vigor del TLCAN.
6. Las transformaciones económicas experimentadas en ambos lados de la frontera han llevado a crear condiciones en las cuales las iniciativas políticas y la solución de problemas generalmente resultan rebasadas por la velocidad con la que ocurren los cambios. Existe un constante déficit, una brecha, entre la formulación de políticas y las realidades objetivas, en gran parte debido a la complejidad de los problemas y recursos para solucionarlos.<sup>23</sup> Este aspecto ha tenido su contraparte positiva al incrementarse la participación de las ONG, las cuales consideran que lo harían mejor que sus contrapartes del gobierno. Como podrá observarse en los cuadros que se presentan más adelante, existen numerosas organizaciones de la sociedad civil que participan en esquemas de cooperación que actúan en ambos lados de la frontera, cuya presencia responde a la necesidad de que exista una organización en el otro lado para actuar directamente, o bien presionar a las autoridades para resolver problemas fronterizos comunes que demanda la sociedad civil.
7. La falta de entendimiento cultural y de confianza entre las comunidades. La historia de la frontera mexicana y estadounidense, representan visiones ideológicas distintas sobre la que expresan los intereses políticos de cada nación. Cada país culpa la presencia del otro para justificar las dificultades y obstáculos pade-

<sup>22</sup> Gustavo del Castillo, “Between Order and Chaos: Management of the Westernmost Border between Mexico and the United States”, en Papademetriou y Waller, eds., *Caught in the Middle...*, 134.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 118.

cidos en la región fronteriza para su desarrollo. Como señala Stoddard,<sup>24</sup> aunque las imágenes que ambas sociedades tienen una de otra, son más difíciles de modificar, puesto que la política de cooperación debe partir de la reflexión, por parte de ambas comunidades, ya que resulta necesario aclarar los malentendidos del pasado, pues su destino se encuentra inevitablemente interrelacionado.

8. La cooperación transfronteriza resiente la falta de capacidad de las autoridades que no responden a las funciones que se esperan de ellas. Una causa importante es la escasez de recursos y, en México, la ausencia de un sistema eficiente de rendición de cuentas del sector público; ocasionado, a su vez, por la poca habilidad de las comunidades para organizarse y desarrollar una cultura como sociedad civil, que exija resultados y presione a las autoridades, además de satisfacer sus expectativas.

### **La cooperación transfronteriza Tamaulipas-Texas**

En un intento por sintetizar las formas de cooperación transfronteriza más significativas, se analizaron 55 organizaciones de cooperación bilateral existentes hasta noviembre de 2003, con injerencia en la frontera Tamaulipas-Texas, lo que permite obtener las siguientes conclusiones.

De las formas de cooperación bilateral analizadas, partícipes en asuntos de la frontera Texas-Tamaulipas, se aprecia que, con excepción de la Asociación Fronteriza Mexicano-Estadounidense de Salud, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, del Laredo Development Foundation y de la Association for Borderlands Studies que se establecieron en 1943, 1944, 1966 y 1976, respectivamente, todas las demás fueron posteriores a 1980, cuando se realizó la I Conferencia de gobernadores fronterizos, y unos años después (en 1992) se instituyeron los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF). Cabe destacar que la mayor parte de las formas de cooperación (90 por ciento), se conformaron desde 1994, por lo que se aseveraría que la firma del TLCAN institucionalizó la cooperación transfronteriza.

El gobierno, en sus tres niveles de competencia (nacional [binacional], estatal y local), es el principal actor para la cooperación institucional. No es extraño que, hasta ahora, de las 55 organizaciones de cooperación analizadas, en la mitad (28) participe el gobierno y las comisiones creadas por éste como el eje alrededor del cual se establece la cooperación institucionalizada, ya que interviene en la mayor parte de los asuntos fronterizos. Su nivel de competencia varía, según los campos; empero, destaca la participación de los gobiernos nacionales en los temas ambientales, de salud, migración y seguridad.

El ámbito estatal y local incide principalmente en asuntos del ambiente, desarrollo económico y salud. Conviene repetir que existen diferencias en la partici-

<sup>24</sup> Stoddard, "Problem Solving along...", 63.

pación gubernamental. El gobierno de México interviene mucho más que el de Washington en la frontera, pues varios asuntos los realiza o promueve el estado de Texas, no el gobierno federal. Texas tiene mayor nivel de competencia que Tamaulipas, pudiendo realizar acuerdos que incumben a su frontera con el gobierno federal de México.

Los gobiernos locales y las comunidades de ambos lados de la frontera se caracterizan por la participación en varios acuerdos de cooperación, que inciden directamente en las comunidades fronterizas, particularmente en los asuntos ambientales, de salud y educación, e impulsando el desarrollo socioeconómico.

Esencialmente son las asociaciones del sector privado las que establecen acuerdos de cooperación en materia de desarrollo económico. Se señalan las seis más importantes que actúan bilateralmente, cinco de las cuales se hallan en los condados fronterizos de Texas. La promoción del desarrollo económico en Tamaulipas lo realiza destacadamente el Codem y, aunque no se ha señalado, también lo promueven las cámaras de comercio (Canaco) y de Desarrollo Industrial (Codein) y, por parte del gobierno, las direcciones de desarrollo económico de los municipios de Nuevo Laredo y Reynosa, y Dirección General de Industria, Comercio e Infraestructura en Ciudad Victoria.

Las diez organizaciones de cooperación transfronteriza analizadas cuyos actores son las ONG y OC, instancias no lucrativas, subsidiadas por el sector público o privado, cuyo campo de acción, en primer lugar el medio ambiente y, en segundo, la migración y los derechos humanos. Cabe señalar la existencia de varias ONG con la misma finalidad, pero que no se han incluido en los cuadros debido a que operan en un solo lado de la frontera, o, si son transfronterizas, su cobertura es regional, principalmente en las Californias o en Ciudad Juárez-El Paso.

Únicamente existe una institución bancaria binacional: el Banco de Desarrollo de América del Norte creado bajo los auspicios del TLCAN, cuyo propósito es financiar exclusivamente proyectos de infraestructura ambiental. Este es uno de los aspectos más importantes que dificultan la cooperación y la integración regional fronteriza, pues aún se carece de recursos financieros para otros proyectos fronterizos.

## **El neofuncionalismo y la cooperación Tamaulipas-Texas**

Para analizar el proceso de integración, acorde con el neofuncionalismo,<sup>25</sup> se contemplan los siguientes elementos: *a)* el alcance o ámbito de la integración de políticas comunes; *b)* los sectores con políticas, funciones e importancia comunes;<sup>26</sup> *c)* los acuerdos entre las ciudades gemelas, llamadas también “metrópolis trans-

<sup>25</sup> Según el modelo del cuadro 1.

<sup>26</sup> El alcance de la integración de políticas comunes y los sectores que las tienen son elementos esenciales para analizar la integración de política, según indica Nye, *Peace in Parts...*, 42.

fronterizas”; *d*) los acuerdos entre instituciones de educación superior; y *e*) la integración social de las elites.

### *El alcance o ámbito de integración de políticas comunes o bilaterales*

Se presenta en los tres niveles de competencia: local, estatal y nacional, siendo este último el que se refiere a políticas binacionales. Dependiendo de los actores de la cooperación y del campo o sector de actuación, variará el alcance de las políticas comunes. Una gran parte de éstas tienen como finalidad o propósito único crear líneas de comunicación, establecer políticas binacionales, promover el desarrollo y la protección ambiental, buscar soluciones, establecer marcos de cooperación, identificar estrategias claves y acciones específicas, elaborar inventarios, crear compromisos, establecer y definir políticas de infraestructura, etcéteras.

Varios campos destacan con acciones que sí han tenido gran alcance, es decir, son políticas eficaces y de trascendencia binacional en la frontera: *a*) el sector salud que promueve la salud pública y personal, con asistencia mutua, diagnóstico y tratamientos conjuntos, soporte técnico y financiero mediante programas binacionales y comisiones (Cobinas); *b*) el medio ambiente, con lo que se han establecido importantes acciones mutuas para promover binacionalmente el desarrollo sustentable y la protección ambiental; la provisión de infraestructura para el suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales; prevención de posibles desastres ecológicos y conflictos ambientales, además de ser el único con recursos de certificación y apoyo financiero para proyectos de infraestructura ambiental, y *c*) la cooperación federal, para la seguridad fronteriza, para la cual se han creado grupos de tarea para coordinar el combate al narcotráfico, el contrabando de armas y el terrorismo, además de brindar algún tipo de protección a los inmigrantes.

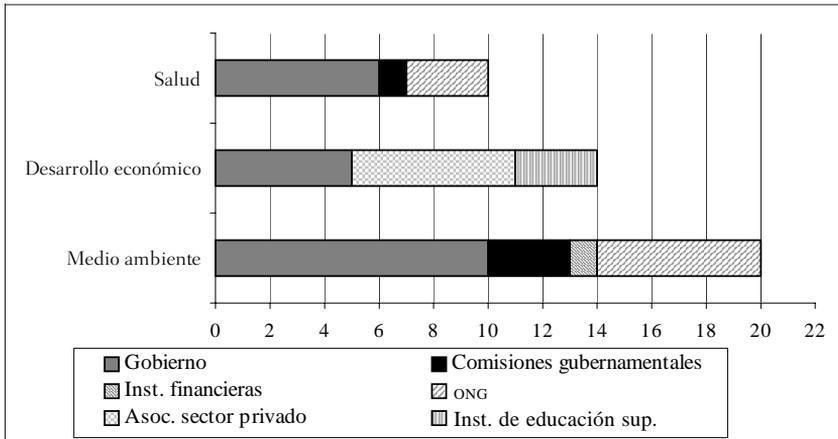
Algunas de las formas de cooperación tienen un alcance que corresponde al tipo o nivel tres, según la clasificación de Uijen, es decir, su principal objetivo es la formulación de una única posición respecto de los asuntos concernientes a las comunidades fronterizas para influir en los gobiernos estatales y nacionales; siendo los intereses económicos los más importantes y su mayor preocupación el medio ambiente, la salud y la educación.

### *Sectores con políticas comunes*

Se afirma que los campos de actuación en los que participan varios actores distintos, con el mayor número de organizaciones de cooperación, son el medio ambiente, con veinte esquemas de cooperación, el desarrollo económico con catorce y el sector salud con diez. En los cuadros anteriores, en cada una de las 55 organizaciones analizadas se especificaron los sectores, o campos de actuación, además de que se examinaron las que tienen políticas comunes.

Como se advierte claramente en la gráfica 1, el gobierno es el actor principal en el campo del medio ambiente y la salud; el segundo después de las asociaciones del sector privado en el desarrollo económico. Es muy importante la participación de las ONG en la cooperación ambiental y, en menor grado, en la salud.

GRÁFICA 1  
NÚMERO DE ORGANISMOS DE COOPERACIÓN POR CAMPOS DE ACTUACIÓN



FUENTE: elaboración propia, basada en datos generados por el trabajo de campo.

### *Los acuerdos entre las metrópolis transfronterizas*

Son muy importantes, pues su alcance permite la participación conjunta en políticas de desarrollo económico y su promoción; en las distintas actividades para el desarrollo de la comunidad de ambas ciudades y en infraestructura. Se inscriben en el Proyecto Binacional de Ciudades Hermanas/Sister Cities Pact, para lograr la cooperación internacional transfronteriza. El primero fue el Plan de “Los dos Laredos” (1994), cuando las dos ciudades adoptaron un plan urbano conjunto para promover el crecimiento organizado en ambas ciudades, la cooperación y asistencia mutua, con énfasis en cuestiones de salud y atendiendo los problemas ambientales, por ejemplo, construir dos plantas de agua potable y una planta internacional de tratamiento de aguas, mediante una combinación de fondos de los gobiernos federales de México y Estados Unidos, así como del gobierno texano. Dicho plan (ciudades hermanas o metrópolis transfronterizas) incluye también a Matamoros-Brownsville y Reynosa-McAllen, aunque los logros no han sido tan notables como en los dos Laredos, y se han enfocado más a contingencias ambientales y urbanas,<sup>27</sup> así como al desarrollo económico conjunto.

<sup>27</sup> Corresponde al tipo de cooperación denominado “adopción”, nivel 2.

*Los acuerdos entre instituciones de educación superior*

Los de esta región son un elemento importante, pues contribuyen en la consolidación de un sentimiento de identidad regional que coadyuva en la integración. Se han señalado nueve de los más destacados en distintas esferas: docencia, investigación, información y capacitación. Se señala la cooperación entre las diversas instituciones, como los establecidos en la organización “Socios Fronterizos en Acción”/*Border Pact*, que forma parte del Consorcio para la colaboración de la Educación Superior en América del Norte (Conahec), las instituciones dedicadas a la investigación, difusión de datos e información. Existen, además, numerosos acuerdos para establecer programas conjuntos, intercambio académico entre docentes y estudiantes de las universidades de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila con los del estado de Texas.

Es importante destacar el programa de desarrollo denominado Cross Border Institute for Regional Development (CBIRD), creado en 1999 en la Universidad de Texas, en Austin (IC2 Institute), con la participación del ITESM de Monterrey y la Universidad de Texas en Brownsville, cuyo objetivo es fungir como catalizador entre los líderes de ambos países de la industria, gobierno, academia y organizaciones civiles para promover mayores oportunidades económicas, así como aumentar la calidad de vida de la población del sur de Texas y noreste de México, desde una óptica que la considera una misma región. Su lema es “Una región, un futuro”.

*La integración social de las elites*

En general, los teóricos del neofuncionalismo indican que las personas adoptan un comportamiento integrativo por las “expectativas de recompensas conjuntas”. Inicialmente, tales expectativas se desarrollan entre las elites —gubernamentales y privadas— y a éstas corresponde asumir la dirección del proceso de integración, en particular para determinar si han sido beneficiadas, si han cultivado el derrame y si han presionado a los agentes políticos a redefinir tareas comunes. Además, conviene determinar el valor de su complementariedad y se afirmarí que está presente entre las elites económicas fronterizas en las distintas actividades: desde la promoción económica, operación de maquiladoras, transporte, trámites aduanales, bodegas, logística para la distribución de productos importados y exportados, venta, etc. Ya se habló de la relevancia de las redes de interacción presentes, las personales y familiares, reforzadas por una fuerte identidad cultural, los nexos de cooperación derivados del deseo de resolver problemas comunes y, particularmente las redes entre miembros del sector privado para establecer empresas en el otro lado, o atraer inversiones.

En segundo lugar, convendría determinar si las elites han formado coaliciones con políticos o grupos de interés, basados en temas comunes para lograr apoyo público para la integración. Como se ha expresado, el resultado de la investiga-

ción demuestra que sí han desempeñado un papel significativo presionando a los políticos para crear formas de cooperación cuyo objetivo es la frontera, aunque no para la integración. En ocasiones, la cooperación se ejerce directamente por parte de estos actores; otras veces, son los gobiernos locales o federales los actores, muchas veces presionados por éstas. Cabe recordar el papel económico tan relevante de la Border Trade Alliance y la Oficina de Iniciativas Fronterizas en el gobierno de Texas.

El establecimiento de un sentimiento de identidad, en ambos lados de la frontera, facilita tolerar pérdidas a corto plazo y que las expectativas para un gran mercado las superen. Una de las ventajas de la frontera Tamaulipas-Texas frente a otras, es el común sentimiento de identidad, extensivo entre la población de ambos lados, lo que crea tolerancia hacia las pérdidas, puesto que las expectativas futuras las superan (tal como lo postula el neofuncionalismo).

### **Mecanismos del proceso de integración y potencial integrador**

Estos mecanismos son las fuerzas que surgen al conformarse una organización económica regional, que ejercen presión en los responsables de tomar decisiones para que actúen e inicien un proceso de integración económica. Como he dicho a lo largo del texto, estos mecanismos del proceso de integración, indicados por Nye,<sup>28</sup> presentes en las distintas formas de cooperación analizadas en la frontera de Tamaulipas-Texas son:

1. La vinculación funcionalista de tareas, o el concepto de derrame, surge cuando las elites integracionistas se benefician desde el primer momento de la integración y cultivaron el derrame hacia otros sectores económicos, presionando a los agentes políticos a redefinir tareas comunes.
2. Las transacciones crecientes suponen que el aumento en el comercio, movimientos de capital, las comunicaciones y el intercambio de gente e ideas que acompaña a la integración puede hacer que los agentes políticos refuercen las instituciones comunes. Pero cabe mencionar que, en la realidad de esta frontera, esto no necesariamente conduce a una ampliación del alcance de la integración.
3. Vínculos deliberados y formación de coaliciones: es el “derrame acentuado”, creando coaliciones (de políticos, burócratas internacionalizados y grupos de interés) a partir de temas vinculados.
4. Socialización de la elite. Este aspecto, esencial en el proceso de integración, ya se expuso.
5. La formación de grupos regionales considera que la integración regional estimula la creación (formal e informal), de ONG o de asociaciones transnacionales.

<sup>28</sup> Nye, *Peace in Parts...*, 64-75.

6. El atractivo ideológico-identificador, el cual afirma que el establecimiento de un sentimiento de identidad facilita tolerar pérdidas a corto plazo, que las expectativas para la conformación de un gran mercado superen los costos de la integración.
7. El compromiso de agentes externos en el proceso. Importancia de los gobiernos externos y las organizaciones internacionales y las ONG como elementos que favorecen los esquemas regionales de integración.

El potencial integrador se divide en condiciones estructurales existentes al inicio del proceso y las condiciones afectadas, a corto y largo plazo, en el proceso de integración. En las primeras se señala la simetría o compatibilidad económica, que en nuestro caso se argumentaría la complementariedad económica debido a la asimetría existente; el valor de la complementariedad de la elite, ya examinada; la capacidad de los Estados de adaptarse y responder, esto es, cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones claves, más probable es que se integren y la presencia de grupos de asociación modernos y plurales, con intereses comunes que influyen o ejercen presión en las decisiones gubernamentales.

Entre las condiciones afectadas, destacan la equidad de la distribución de los beneficios: a mayor equidad, mejores condiciones para la integración; la percepción de quienes toman decisiones respecto de los problemas externos: la dependencia de las exportaciones, amenazas de potencias más grandes y pérdida de estatus internacional; los bajos costos de la integración, especialmente en la fase inicial. Nye lo señala como central en la teoría y estrategia neofuncionalista.

Al examinar los mecanismos del proceso de integración y el potencial integrador —condiciones estructurales preexistentes y condiciones afectadas por el proceso—, se puede concluir que la interdependencia fronteriza entre Tamaulipas y Texas, económica y socialmente, ha dado lugar al desarrollo de un proceso de cooperación, mas no de integración económica. Tampoco se vislumbra una integración política en el corto o mediano plazo, independientemente de que existan condiciones estructurales favorables y un potencial integrador fuerte.

## Conclusiones

Por lo general, la interdependencia socioeconómica formal o informal dan lugar a una cooperación transfronteriza, mas no necesariamente a una integración. Cuando existen cambios importantes en la economía informal y formal, como un elevado crecimiento en la movilidad del capital, un aumento del volumen en el comercio transfronterizo, alteraciones en los procesos productivos y cambios en las estrategias corporativas, se limita decididamente la agenda de las autoridades políticas. Ante esta situación, los gobiernos, presionados por otros actores, intentan ampliar la cooperación, y de ésta emergen instituciones políticas para contro-

lar estos procesos económicos y dar inicio a un proceso de integración.<sup>29</sup> Éste no es el caso en esta frontera.

Existen muchos factores, positivos y negativos, con influencia en la cooperación fronteriza, la cual surge como resultado de la necesidad —doctrina de la necesidad mutua—, o la obstaculizan diversos factores antes mencionados. La habilidad de cooperar resultará influida, partiendo de que el deseo de hacerlo existe, por la habilidad de los actores transfronterizos para comprender las motivaciones de ambos, la libertad individual de movimiento y la capacidad cultural de actuar recíprocamente.<sup>30</sup> lo que es un hecho es que en casi todas las situaciones transfronterizas coexisten elementos que promueven la cooperación y el conflicto.

A lo largo del desarrollo de esta investigación se observó que las antiguas estructuras y procedimientos burocráticos para resolver en forma creativa los problemas actuales a los que se enfrentan las comunidades fronterizas, son claramente inadecuados. Se necesitan estructuras y procedimientos dinámicos, flexibles y adaptables que respondan a los problemas de corto y mediano plazo, con las políticas, recursos humanos y financieros disponibles. Asimismo, la división jurídica de un territorio en dos países incrementa las dificultades para cooperar, Del Castillo propone la creación de instituciones supranacionales con la capacidad de tomar decisiones regionales y fronterizas, que coordinen las instituciones existentes o bien ignoren, cuando así se requiera, algunas sugerencias políticas.<sup>31</sup> Estas instituciones deben ser flexibles, adecuadas a los cambios socioeconómicos y políticos de la región. La necesidad de que sean supranacionales obedece a que la frontera es una región particular, distinta a las demás, donde los asuntos internos y externos (*intermesticity*) se entrelazan en todos los aspectos de la vida diaria.

También Duchacek argumenta acerca de la conformación de un régimen transfronterizo que comprende una serie de reglas e instituciones, formales e informales, cuya finalidad es regularizar el comportamiento entre vecinos, esto es, en una región geográficamente delineada que coopera en una frontera en la que convergen dos soberanías.<sup>32</sup> El contacto físico, diario e intenso, representa un ingrediente decisivo en el proceso de transformación de la proximidad física en intimidad política. Coincidiendo plenamente con la idea de este autor, no se intenta que la integración origine una “nueva nación”, el llamado tercer país (Mexamérica o Amexicar), emocional y estructuralmente separado de sus respectivos centros, sino que se logre configurar una región transfronteriza, perteneciente a cada uno de los dos países, pero en la que exista una institución supranacional y se consolide un régimen transfronterizo.

<sup>29</sup> Rosamond, *Theories of European Integration*, 13.

<sup>30</sup> Scott *et al.*, eds., “Dynamics of Transboundary Interaction...”, 18-19.

<sup>31</sup> Del Castillo, “Between Order and Chaos...”, 118-119.

<sup>32</sup> Ivo Duchacek, “International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond”, en Martínez, ed., *Across Boundaries...*, 18.

**Fuentes**

ANDREAS, PETER

2000 *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

CAPORASO, JAMES

2000 *The European Union. Dilemmas of Regional Integration*. Boulder: Westview.

CASTILLO, GUSTAVO DEL

2001 "Between Order and Chaos: Management of the Westernmost Border between Mexico and the United States", en Demetrios G. Papademetriou y Deborah Waller Meyer, eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

COMISIÓN EUROPEA

1997 *Guía práctica de la cooperación transfronteriza. Guía/LACE/PHARE*. Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.

DOMÍNGUEZ, JORGE I. y RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO

2001 *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict*. Nueva York: Routledge.

DOUGHERTY, JAMES E. y ROBERT L. PFALTZGRAFF

1993 *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Trad. de Cristina Piña. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

DUCHACEK, IVO

1986 "International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond", en Oscar J. Martinez, ed. *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: The University of Texas at El Paso-The Center for Inter-American and Border Studies.

KEOHANE, ROBERT O.

1984 *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

KEOHANE, ROBERT O. y JOSEPH NYE

1993 "Realism and Complex Interdependence", en Paul Viotti y Mark Kauppi, eds., *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. 2ª ed. Boston: Allyn and Bacon.

MARTINEZ, OSCAR J., ed.

- 1986 *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective.* El Paso: The University of Texas at El Paso-The Center for Inter-American and Border Studies.
- 1994 *Border People: Life and Society in the U.S.- Mexico Borderlands.* Tucson: University of Arizona Press.

MICHELMANN, HANS y PANAYOTIS SOLDATOS, eds.

- 1994 *European Integration. Theories and Approaches.* Boston: University Press of America.

NEVINS, JOSEPH

- 2002 *Operation Gatekeeper. The Rise of the "Illegal Alien" and the Making of the U.S.-Mexico Boundary.* Nueva York: Routledge.

NYE, JOSEPH S.

- 1971 *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization.* Boston: Little, Brown and Company.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS G. y DEBORAH WALLER MEYER, eds.

- 2001 *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization.* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

ROSAMOND, BEN

- 2000 *Theories of European Integration.* Nueva York: St. Martin Press.

SCOTT, JAMES *et al.*, eds.

- 1997 "Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective", en *idem et al.*, eds., *Borders and Border Regions in Europe and North America.* San Diego: California University Press-Institute for Regional Studies of the Californias.

STODDARD, ELWYN R.

- 1986 "Problem Solving along the U.S.-Mexico Border: A United States View", en Martinez, ed., *Across Boundaries...*

UIJEN, RICHARD

- 2000 "Euroregions, Vehicles for Administrative Innovation in Border Regions. From Incidental Informal Exchange to Public Law Based Transborder Regional Bodies", en <http://home.zonnet.nl/richardu/bord/bordart1.html>.

VIOTTI, PAUL y MARK KAUPPI, eds.

1993 *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. 2ª ed.  
Boston: Allyn and Bacon.

WITT, ANDREA

2001 “National Borders: Images, Functions, and Their Effects on Cross-Border Cooperation in North America and Europe”, en Papademetriou y Waller, eds., *Caught in the Middle...*