

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL IMPACTO DEL TLCAN EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

*Mercedes Pereña Gili**

Introducción

Este ensayo tiene como objetivo analizar el impacto que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha tenido en la cooperación transfronteriza. Para ello se dividirá en tres partes; la primera comprende una breve caracterización de la región fronteriza y sus patrones de interacción; la segunda analiza las formas de cooperación transfronteriza, partiendo de la premisa de que la interdependencia es prerrequisito para lograr la cooperación y, la tercera reflexiona en torno al impacto que el TLCAN ha tenido en ese proceso.

Es necesario expresar que las relaciones bilaterales México-Estados Unidos están estructuradas con base en tres características fundamentales: proximidad, interrelación y asimetría, y es en la frontera donde ambas sociedades conviven y, por tanto, donde estos rasgos se observan en forma más pronunciada. En las regiones de frontera, por constituir el límite internacional, convergen economías con políticas propias generadoras de movimientos de bienes, servicios y personas que procuran aprovechar las distintas oportunidades y complementariedades que les confiere esa situación. Estas regiones son un medio bipolar donde la sociedad manifiesta percepciones cambiantes e incluso opuestas, que van del conflicto a la cooperación, de la discriminación a la tolerancia, y de la separación a la integración cultural.

La región fronteriza y sus patrones de interacción

La frontera de México con Estados Unidos está llena de contradicciones. Distante tanto geográfica como culturalmente de los respectivos centros de poder, desafía los intentos simples de caracterizarla y analizarla. Desértica, montañosa, subtropical o húmeda dibuja una línea entre dos mundos diferentes. Una orilla es “mi hogar”, la otra es “el otro lado”, independientemente desde cuál de ellos se mire. La realidad de la frontera no significa que ésta empieza y termina con la línea jurídica que delimita la soberanía y que señala, además, el límite político, fiscal, militar de los Estados y que puede o no coincidir con el límite económico, lingüístico y cultural,

* Responsable académica de la maestría en Estudios México-Estados Unidos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, FES Acatlán.

sino que la región fronteriza es un espacio delimitado, al norte y al sur, por la intensidad y extensión de los patrones de interacción. Ello hace necesario estudiar esta frontera en las distintas subregiones en que puede dividirse, también llamadas regiones culturales y que son, de oeste a este, las Californias; Sonora y Arizona; Chihuahua y Nuevo México, y la más oriental, conformada por Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas con el estado de Texas. En cada una existen condiciones particulares lo cual dificulta una caracterización general (véase el mapa 1).

A lo largo de esta frontera común se encuentran 43 puertos internacionales que registran cerca de trescientos millones de cruces anuales. En ella se asientan una decena de pares de ciudades gemelas estrechamente ligadas y que presentan intrincadas redes de comunicación e interacción —algunos autores las denominan “ciudades espejo” y otros, como Herzog, “metrópolis transfronterizas”—¹ y que concentran a cerca de doce millones de habitantes. Lo que es indudable es que la región fronteriza entre México y Estados Unidos es la única en la que un país altamente desarrollado interactúa con una nación en desarrollo y, por tanto, la desigualdad económica entre ambos lados es una de las más pronunciadas y revela la naturaleza asimétrica de las relaciones entre los dos países.

MAPA 1
PRINCIPALES SUBREGIONES CULTURALES



FUENTE: Oscar J. Martinez, *Border People. Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*, 55.

¹ Oscar J. Martinez, *U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives* (Wilmington: Scholarly Resources, 1996), 176.

Esta región fronteriza, en la cual han interactuado por más de un siglo y medio las dos naciones, reúne sus experiencias históricas y culturales. La complejidad se acentúa debido a que ni en el lado estadounidense ni en el mexicano existe una cultura homogénea. Es una región definida por una línea fronteriza que la cruza y la recorre en lugar de delimitarla y separarla de otras; que hace compartir un espacio geográfico que, aunque dividido políticamente, constituye un mismo medio físico y en el cual la mayoría de los habitantes se identifica con una cultura, la mexicana, y con una historia de origen común, de lo que se derivan relaciones sociales y actividades económicas formales e informales particulares.

Desde el establecimiento de la frontera a mediados del siglo XIX, ese espacio geográfico ha seguido un proceso distinto en cada lado de la frontera, pues se ha visto configurado en función del desarrollo económico y de la disponibilidad de técnicas y recursos que han marcado la asimetría entre los dos países. Al mismo tiempo debe decirse que la influencia cultural de Estados Unidos es también muy intensa en la frontera mexicana e influye en muchos aspectos de la vida cotidiana, pero los dos lados de la frontera son interdependientes y puede aseverarse que la economía funciona en relación con la proximidad de la frontera.

De la misma forma que los fenómenos ambientales y de salud no respetan fronteras, por lo que se manifiestan en ambos lados, es imposible captar el desarrollo de la región fronteriza sólo dentro del contexto histórico de cada nación; la frontera no es únicamente producto de la historia de un país, sino que los dos influyen en ambos lados de la frontera. Que esta relación esté determinada por diversos grados de asimetría en lo político y socioeconómico es indiscutible, pero tampoco se puede negar la constante interacción.

El análisis de los patrones de interacción transfronteriza puede servirse de la cuantificación de: 1) la intensidad de los cruces diarios —tanto formales como informales—, cuya finalidad puede ser el trabajo, las compras, motivos familiares o la diversión y que considera tanto a peatones como a vehículos. Cabe acotar que 80 por ciento de ellos son de ida y vuelta en un mismo día (*commuters*); 2) el aumento del comercio que se obtiene con las cifras del valor del comercio que fluye o transita por los puertos internacionales y que corresponde aproximadamente a 90 por ciento del comercio entre ambos países, además del número de vehículos comerciales y de carros de ferrocarril que cruzan la frontera, y por último, 3) el grado de utilización transfronteriza de las escuelas y de los servicios, principalmente de salud y financieros, permite concluir —como puede observarse en el siguiente cuadro— que los patrones de interacción se han incrementado a partir de la entrada en vigor del TLCAN, a pesar de las diversas crisis económicas y políticas suscitadas durante este tiempo, como las devaluaciones, la recesión económica, la lucha contra el narcotráfico, la migración indocumentada y, recientemente, el combate al terrorismo.

Resulta interesante señalar que de todos los puertos fronterizos entre Estados Unidos, Canadá y México, los cinco primeros por el número de cruces son Tijuana, San Isidro-San Diego; Nuevo Laredo-Laredo (Lincoln-Juárez); Mexicali-Caléxico; Reynosa-Hidalgo y Ciudad Juárez (Paso del Norte)-El Paso. Y desde el

punto de vista comercial (valor del comercio, vehículos comerciales y carros de ferrocarril), el primero es Detroit-Windsor, seguido de Nuevo Laredo-Laredo, Buffalo-Niagara Falls, Port Huron-Sarnia y Ciudad Juárez-El Paso.

El aumento del comercio, que se duplicó, y del intercambio de personas —cerca de 40 por ciento— (véase el cuadro 1) se relaciona directamente con un aumento de los flujos de capital en las comunicaciones y se refleja en el intercambio de ideas a través de la frontera, factores que acompañan el proceso de integración. Cabe indicar que estos datos se refieren a los cruces documentados sin considerar los millones de cruces anuales indocumentados, a pie o en automóviles particulares, lo que representa un mayor flujo de personas, de capitales, comunicaciones e intercambio de ideas.

CUADRO 1
NÚMERO DE CRUCES ANUALES

Años	Comercio (millones de dólares)	Vehículos comerciales (millones)	Vagones de ferrocarril	Peatones	Vehículos particulares (millones)
1990	52 591			97.5	
1994	90 303	5.6	249 000	69.9	132.8
2002	208 877*	9.2	539 000	100.6	179.7
Crecimiento					
1994-2002 (%)	131	64	116	43	35

* En 2003, el comercio transfronterizo fue de 211 924 millones de dólares.

FUENTE: U.S. Census Bureau, Foreign Trade; U.S. Customs Service; U.S. Dept. of Transportation, Bureau of Transportation Statistics.

Cuando los procesos que ocurren a través de esta frontera son tan intensos como los señalados, y están articulados por medios de comunicación (infraestructura) y apoyados por empresas de transporte, agencias aduanales, bodegas, empresas maquiladoras, corporaciones multinacionales, instituciones educativas, oficinas bancarias, redes familiares y de amistades, vínculos culturales y organizaciones civiles, puede afirmarse que una interacción intensa como la que se vive en esta frontera se convierte en interdependencia.

Pero, para que se considere realmente interdependencia, la interacción debe incluir costos y beneficios que son absorbidos directamente por las comunidades fronterizas, aunque, a veces, las perspectivas puedan ser distintas desde cada lado de la frontera. Puede mencionarse que el incremento del intercambio comercial, especialmente a raíz de la entrada en vigor del tratado, ha traído beneficios como

el desarrollo o la modernización de infraestructura y sobre todo en la creación de empleos —la maquiladora en México y en ambos lados, los servicios al comercio y la industria de la construcción que beneficiaría a la población en aumento— y, al mismo tiempo, un incremento en los costos al crecer la demanda de servicios públicos, el impacto en el medio ambiente y los problemas de congestión de tránsito, de falta de estacionamientos y la contaminación.

Las formas de cooperación transfronteriza

En el presente ensayo también se expondrá cómo la interdependencia socioeconómica —tanto formal como informal— da lugar a un fenómeno de cooperación en la región fronteriza. Es necesario señalar que la posibilidad de cooperar se verá influida, partiendo de que el deseo de hacerlo existe, por la habilidad de los actores transfronterizos para comprender las motivaciones de las partes, la libertad individual de movimiento y la capacidad cultural de actuar recíprocamente. Hay que recordar que en casi todas las situaciones coexisten elementos que promueven la cooperación y el conflicto.²

La cooperación implica un ajuste mutuo cuando los intereses comunes superan a los puntos de conflicto. En palabras de Robert Keohane,³ en política internacional la cooperación ocurre cuando diversos actores —gobiernos, individuos u organizaciones— adaptan su comportamiento a las preferencias de otros, a través de un proceso de negociación que se denomina “coordinación política”.

Después de más de un siglo de conflicto y abandono, con algunas excepciones las relaciones fronterizas entre México y Estados Unidos no estaban institucionalizadas. Entendemos por institucionalización el proceso mediante el cual las estructuras sociales y políticas quedan reguladas por una normativa jurídica. Es decir que lo que predominaba era la informalidad en la interacción fronteriza. La institucionalización de la cooperación entre México y Estados Unidos en relación con la frontera contempla el establecimiento de normas que aseguren el control y cumplimiento de funciones económicas, medioambientales, de salud, culturales, militares, etcétera.

Conviene subrayar que la cooperación en las regiones fronterizas debe verse como un proceso de coordinación de acciones para la resolución de problemas comunes y lograr beneficios económicos mutuos, en vez de actuar de forma separada y buscando después la cooperación con la otra parte.

La interacción y la interdependencia en esta región han vuelto indispensable la existencia de distintos esquemas de cooperación transfronteriza que se distinguen por presentar las siguientes características:

² Paul Ganster *et al.*, “Dynamics of Trans-boundary Interaction in Comparative Perspective”, en J. Scott, A. Sweedler, P. Ganster, W.D. Eberwein, eds., *Border and Border Regions in Europe and North America* (San Diego: San Diego State University Press-Institute for Regional Studies of the Californias, 1997), 18.

³ Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), 51- 57.

- La frontera puede ser considerada una frontera interdependiente que, como la define Martínez,⁴ es aquella en la que hay estabilidad la mayor parte del tiempo, la complementariedad económica y social promueve el aumento de la interacción transfronteriza y sus habitantes tienen una relación amistosa y de cooperación sin que se descarte la suposición de que esta interdependencia pueda ser asimétrica.
- La cooperación a lo largo de la frontera de México-Estados Unidos se ha caracterizado por los contactos predominantemente informales. En los últimos años está teniendo lugar un proceso de institucionalización más intenso que inició en las eurorregiones fronterizas de la Unión Europea y ha cobrado importancia en otros esquemas de integración como el Mercosur y en esta frontera.
- Por otro lado, la gran disimilitud entre los sistemas políticos y jurídicos de los países vecinos repercute en el alcance de los modelos de cooperación y permite concluir que en la frontera existen grandes contrastes entre los municipios de los estados mexicanos y los condados de Estados Unidos. No obstante que ambas modalidades de circunscripción se encuentran dentro de sistemas federales, existen diferencias en la distribución de los poderes locales y en el aspecto fiscal, elemento determinante en la asimetría observada en la zona fronteriza, sobre todo en lo que corresponde a las asignaciones al gasto en educación, salud, infraestructura y desarrollo económico.
- Las diferencias en los sistemas políticos y fiscales indicados han ocasionado una debilidad de gran parte de las instituciones públicas y privadas mexicanas para administrar y resolver los problemas fronterizos, sobre todo al compararlas con la capacidad ejecutora de las instituciones del norte. Asimismo, la naturaleza centralista del sistema político mexicano ha inhibido a las instituciones estatales y locales para encontrar mecanismos de relación con sus contrapartes estadounidenses.
- Un hecho evidente en la frontera es que gran parte de las soluciones a muchos de los problemas que afectan a las comunidades fronterizas han sido responsabilidad de los gobiernos nacionales, alejados de la frontera. Asimismo, como regla general, la frontera ha sido tradicionalmente responsabilidad de los gobiernos federales en relación con la seguridad nacional y la soberanía del Estado, aunque en la actualidad no son las amenazas militares las que ponen en riesgo la seguridad, sino cuestiones más importantes como la migración, el crimen organizado, la competitividad económica y el acceso al agua. Hoy en día, las funciones de la frontera están determinadas por los políticos que toman las decisiones. “No existen funciones naturales de las fronteras, como no hay fronteras naturales”.⁵

⁴ Oscar J. Martínez, *Border People...*

⁵ Andrea Witt, “National Borders: Images, Functions, and their Effects on Cross-Border Cooperation in North America and Europe”, en Demetrios G. Papademetriou y Deborah Waller Meyers, eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Migration Policy Institute, 2001), 168.

Existen actualmente diversos esquemas de cooperación (que pueden adoptar diversos nombres: mecanismos, proyectos, comisiones, planes, acuerdos, comités, programas, etcétera) con injerencia en diferentes asuntos de la frontera, pero es importante subrayar que 90 por ciento de ellos se establecieron a partir de 1994, por lo que se puede confirmar que la entrada en vigor del TLCAN institucionalizó la cooperación transfronteriza.

Los elementos que caracterizan y condicionan las formas de cooperación son los actores de la interacción; están definidas por los recursos y sus objetivos y 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.* La administración y planificación públicas, 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 interviene 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. 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 organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones de educación superior, tomando en cuenta el papel de las elites en los esquemas de cooperación. Es muy importante analizar las motivaciones y dificultades que tienen los actores para la cooperación.

En las formas de cooperación transfronteriza los actores principales tienen niveles de injerencia y responsabilidades muy diferentes a cada lado de la frontera. Se puede señalar que en México el gobierno federal tiene mucho mayor peso en gran parte de los campos de actuación como el desarrollo económico, la salud y la 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* 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 de 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, tangibles e intangibles.

Uno de los principales actores de la cooperación institucionalizada es el gobierno (federal, estatal, local), y entre las más importantes formas de cooperación gu-

bernamental fronteriza entre México y Estados Unidos aún vigentes podemos señalar el establecimiento en 1944 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), cuyo antecedente fueron las diversas convenciones, como las de 1906 y 1933, y la Asociación Fronteriza Mexicano-Estadunidense de Salud (AFMES), creada en 1943. La cooperación bilateral más intensa se inició en 1980 con las Conferencias anuales de Gobernadores Fronterizos, y más tarde, en 1992, como producto de los acuerdos adoptados en la Comisión Binacional se establecieron los primeros foros especializados de cooperación o comisiones fronterizas denominadas Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF) (Border Liaison Mechanisms, BLM), que tienen como finalidad atender las necesidades y buscar soluciones a problemas comunes derivados de la interacción fronteriza.⁶ Estos mecanismos están conformados por autoridades de ambos países. Son los cónsules de México y de Estados Unidos los que en las principales ciudades fronterizas encabezan estos mecanismos de enlace, es decir, dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Departamento de Estado.

Sin duda, lo más importante en la relación bilateral fue el proceso de negociación, la firma y la entrada en vigor del TLCAN, que inició la cooperación basada en intereses económicos, incorporando también a Canadá como tercer país signatario. La creación de reglas y procedimientos para reforzar y facilitar el intercambio comercial de bienes y servicios y el flujo de capital entre los tres países firmantes así como para dar seguridad jurídica a las inversiones ha originado la creación de foros e instituciones para dirimir controversias y solucionar conflictos de tipo comercial. La institucionalización de las relaciones comerciales fue una respuesta trilateral para resolver problemas prácticos y el TLCAN puede considerarse un pacto de cooperación que facilita e impulsa la integración económica⁷ y que ha obligado a nuestro país a tomar una serie de medidas relacionadas con la apertura comercial, desregulación financiera y privatizaciones de empresas del gobierno a la vez que ha tenido un impacto decisivo en la frontera Estados Unidos-México.

El gobierno, en sus tres niveles de competencia (nacional y/o binacional, estatal y local), es el principal actor de la cooperación institucional. No sorprende que, hasta ahora, aproximadamente en la mitad de las organizaciones de cooperación participen el gobierno y las comisiones por él creadas como el eje alrededor del cual se establece la cooperación institucionalizada, puesto que interviene en la mayor parte de los asuntos fronterizos.

Su nivel de competencia varía según los campos, sin embargo, destaca la participación de los gobiernos nacionales en los temas de medio ambiente, salud, migración, seguridad. En la cooperación gubernamental transfronteriza el desarrollo de infraestructura sobresale como el asunto más importante de responsabilidad para los gobiernos nacionales, en especial el tema de las carreteras, los puentes interna-

⁶ Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict* (Nueva York: Routledge, 2001), 142.

⁷ *Ibid.*, 4-5.

cionales y las aduanas. Existe un Acuerdo Binacional para la instrumentación del Programa de Reordenamiento Integral de Puertos Fronterizos a fin de que haya correspondencia en ambos lados de la frontera y que emana de los compromisos que asumió México en la “Nueva visión de la frontera hacia el siglo XXI”.⁸

El nivel de competencia estatal y local es principalmente en asuntos del medio ambiente, desarrollo económico y salud. Tanto los gobiernos locales como las comunidades de ambos lados de la frontera se han caracterizado por la participación en varios acuerdos de cooperación que inciden directamente en las comunidades fronterizas; sobre todo en los asuntos de medio ambiente, salud y educación, e impulsan el desarrollo socioeconómico local.

Es importante insistir en que existen diferencias en la participación gubernamental. El gobierno de México interviene mucho más que el de Washington en la frontera, ya que muchos asuntos son realizados o promovidos por cada uno de los estados fronterizos de Estados Unidos y no por el gobierno federal, pudiendo realizar acuerdos que incumben a su frontera con el gobierno nacional de México y sus dependencias federales.

Cabe señalar que el acuerdo de cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá dio lugar al establecimiento de la Comisión Trinacional para la Cooperación Ambiental (CCA) que complementa las disposiciones ambientales del TLCAN y, en especial, respecto de la cooperación fronteriza, la Comisión Ecológica Fronteriza (Cocef), creada junto con el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), también bajo los auspicios del mismo tratado.

Esencialmente son las asociaciones del sector privado las que establecen acuerdos de cooperación en materia de desarrollo económico. La promoción del desarrollo económico la realizan en forma importante diversas asociaciones del sector privado como las cámaras de Comercio (Canaco) y de Desarrollo Industrial (Codein), la Hispanic o la Mexican Chamber of Commerce y, a nivel gubernamental, las direcciones de Desarrollo Económico de los municipios de los estados fronterizos y de los gobiernos locales de las ciudades y condados.

Las organizaciones de cooperación transfronteriza cuyos actores son las organizaciones no gubernamentales y civiles son no lucrativas y están subsidiadas por el sector público y/o privado; tienen como campo de actuación, en primer lugar, el medio ambiente y, en segundo, la migración y los derechos humanos. Cabe señalar que existen varias ONG que tienen la misma finalidad, pero que operan en un solo lado de la frontera.

Únicamente existe una institución bancaria binacional: el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan o NadBank) con sede en la ciudad de San Antonio, Texas, creado bajo los auspicios del TLCAN y cuyo propósito es financiar exclusivamente proyectos de infraestructura ambiental certificados por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef/BECC). Éste es uno de los aspectos más

⁸ Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin), *Programa de reordenamiento integral de puertos fronterizos*, disponible en <<http://www.cabin.gob.mx/dgaocp/pfronterizos>>, 2002.

importantes que dificultan la cooperación y la integración regional fronteriza, pues para que la cooperación sea efectiva, no solamente debe incorporar todos los aspectos de la vida diaria, sino que es necesario que disponga de recursos.

Los acuerdos entre instituciones de educación superior que en esta región intervienen son un elemento importante que contribuye a crear un sentimiento de identidad regional que ayuda a la integración. Actúan en diversas esferas: docencia, investigación, información y capacitación. Puede señalarse como ejemplos de la cooperación entre las diversas instituciones los acuerdos establecidos por 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 interuniversitarios para establecer programas conjuntos de intercambio académico entre profesores y estudiantes.

Una gran parte de los esquemas de cooperación tiene como fines crear líneas de comunicación, establecer políticas binacionales, promover el desarrollo y la protección ambiental, buscar soluciones, establecer marcos de cooperación, identificar estrategias clave y acciones específicas, elaborar inventarios, crear compromisos, establecer y definir políticas de infraestructura, etcétera.

En varios campos destacan acciones que sí han tenido gran alcance, es decir, que han sido políticas eficaces y de trascendencia binacional en la frontera, a saber:

- 1) El sector salud, que promueve la salud pública y personal con asistencia mutua, diagnóstico y tratamientos conjuntos, soporte técnico y financiero a través de programas binacionales y comisiones (Cobinas).
- 2) El medio ambiente, respecto del cual se han establecido importantes acciones para promover binacionalmente el desarrollo sustentable y la protección ambiental, la provisión de infraestructura para el suministro de agua potable y el tratamiento de aguas residuales, prevenir posibles desastres ecológicos y conflictos ambientales, además de ser el único que cuenta con recursos para certificar y apoyar financieramente proyectos de infraestructura ambiental.
- 3) La cooperación federal para la seguridad fronteriza, a propósito de la cual se han creado grupos de tarea para coordinar el combate al narcotráfico, el contrabando de armas y el terrorismo y brindar algún tipo de protección a los inmigrantes.
- 4) Los acuerdos entre las metrópolis fronterizas, con un gran alcance al participar conjuntamente en políticas de desarrollo económico de las comunidades de las dos ciudades y en infraestructura. Éstas se inscriben en el Proyecto binacional de Ciudades Hermanas/Sister Cities Pact para lograr la cooperación internacional transfronteriza. El primero de ellos fue el Plan de los dos Laredos, surgido en 1994, cuando las dos ciudades adoptaron un plan urbano conjunto a fin de promover el crecimiento organizado de ambas ciudades, la cooperación y la asistencia mutua, haciendo énfasis en cuestiones de salud y en atender los problemas ambientales.

Las redes transfronterizas, tanto formales como informales, son sumamente importantes para la cooperación. Los lazos familiares y de amistad facilitan la interacción en la utilización de servicios incluyendo los educativos. Son indispensables en las relaciones de trabajo, sean informales —como las establecidas por parte de la población indocumentada—, o formales mediante contratos de trabajo para los individuos que presentan documentos que les permiten trabajar diariamente en Estados Unidos. Estas redes transfronterizas laborales incluyen los flujos de información sobre las posibilidades de trabajo y se establecen, por lo general, entre la población residente que durante muchos años ha podido llevar a cabo “arreglos” y trámites legales, no entre los recién llegados a la frontera: un gran número de migrantes indocumentados, que carecen de contactos.

Por otro lado, las redes transfronterizas entre miembros del sector privado tienen como finalidad expandir sus negocios más allá de sus fronteras o atraer inversiones y empresas a su comunidad. Generalmente se establecen entre empresas que pertenecen a un mismo sector y dueño, por ejemplo las agencias aduanales y de transportes que se localizan en Nuevo Laredo y Laredo.

Es muy importante el establecimiento de redes para el intercambio de información sobre la región fronteriza: el monitoreo ambiental, las actividades culturales, académicas, acontecimientos sociales, campañas de salud, etcétera; de esta forma se crean los nexos de cooperación derivados del deseo y las motivaciones para resolver problemas políticos, económicos y medioambientales mutuos.

Conclusiones

Para concluir expondré algunas reflexiones en torno al impacto que el TLCAN ha tenido en la cooperación transfronteriza. Por un lado, la entrada en vigor del tratado institucionalizó la cooperación al establecer normas, reglas y procedimientos para reforzar y facilitar el intercambio comercial de bienes y servicios, el flujo de capital entre los tres países signatarios y la posibilidad de dar seguridad jurídica a las inversiones. Por otro lado, la frontera ha sido impactada por las transformaciones en la ley comercial, las desregulaciones, que garantizan la instalación de las maquiladoras en la región, las exportaciones y el gran flujo comercial que por allí circula.

El impacto —en beneficios y costos— que este tratado ha tenido en la cooperación fronteriza puede apreciarse en los argumentos expresados a lo largo de este trabajo. Solamente quisiera añadir los factores que facilitan la cooperación, tanto antes como después de la entrada en vigor del TLCAN, así como las principales dificultades, que no la impiden, pero que son problemas aún por solucionar.

La cooperación transfronteriza es facilitada por las relaciones y los intereses económicos que establecen las comunidades de ambos lados. En relación con el primer aspecto, las relaciones, puede comentarse que el tratado no las condicionó o facilitó, pues ya antes de 1994 habían sido muy importantes los contactos establecidos por la sociedad civil, en relación con el empleo, la asistencia a las escuelas y el uso de servicios de salud. Éstos son reforzados por una identidad cultural muy fuerte que

se manifiesta en el uso del idioma español, la práctica de la religión católica —aún mayoritaria pero no exclusiva— y los nexos familiares. Aunque, en ocasiones, es difícil argumentar identidad cultural cuando los residentes de la frontera pueden ser mexicanos, anglos, inmigrantes provenientes de otras regiones o “fronterizos”. Estos últimos, por lo general, consideran que la interacción con “el otro lado” es frecuentemente una cuestión de necesidad e incluso de sobrevivencia, sobre todo cuando la interdependencia económica es alta y, como en el caso de nuestra frontera, esta situación es apoyada por intensos lazos étnicos y culturales.⁹

No obstante que siempre han existido, los intereses comerciales incentivados por las ganancias económicas son el factor que ha impulsado la cooperación transfronteriza a raíz de la firma del tratado, cuya finalidad es netamente comercial. Al mismo tiempo, como señalan Scott *et al.*,¹⁰ la intensidad de la cooperación depende de la existencia de una élite política y de negocios antes que deseen invertir tiempo, esfuerzo y capital para promover el desarrollo de redes transfronterizas, sobre todo cuando las comunidades comparten una misma cultura empresarial que ha estado presente en los últimos diez años y se ha visto incrementada y favorecida, pues, como algunos observadores señalan, las comunidades fronterizas sí suelen compartir una cultura empresarial, independientemente de que los contactos sean formales o informales.

Otro aspecto importante y en el cual coinciden los distintos actores del sector privado fronterizo es que en los últimos años se han eliminado las barreras para la cooperación, de manera simultánea con la apertura comercial de México, la institucionalización de la cooperación, la firma de acuerdos binacionales y la entrada en vigor del TLCAN.

El análisis de las dificultades o barreras para la cooperación permite constatar que aquéllas han estado presentes, independientemente del tratado. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- a) La falta o insuficiencia de recursos financieros para programas específicos de la frontera.
- b) La distancia de la frontera respecto de las dos capitales nacionales ha dificultado la cooperación en los asuntos fronterizos de competencia federal.
- c) Las políticas nacionales desfavorables a la cooperación y que pueden provocar un aumento de las interacciones informales locales.
- d) Los cambios en las administraciones locales, estatales y nacionales. Esto dificulta la cooperación gubernamental, pues cada nueva administración debe “redescubrir” la frontera, lo cual deriva en una falta de continuidad en las políticas, con lo que se interrumpen o se modifican varios de los programas existentes.
- e) Otra dificultad relativa a los actores gubernamentales es el que la parte mexicana que negocia acuerdos de cooperación debe enfrentarse a la permanente

⁹ Oscar J. Martínez, ed., *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective* (El Paso: University of Texas at El Paso, Center for InterAmerican and Border Studies, 1986), 1.

¹⁰ Scott *et al.*, eds., “Dynamics of Trans-boundary Interaction...”.

desconfianza de los funcionarios de Estados Unidos, quienes están convencidos de que su sistema y su forma de operar son mejores que los que México pudiera plantear.¹¹ 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 a partir de finales de los ochenta.

- f) La falta de entendimiento cultural y de confianza entre las comunidades. La historia de la frontera, tanto del lado mexicano como del de Estados Unidos, presenta visiones distintas de ese ámbito que expresan los intereses políticos de cada nación. Cada país culpa al otro de las dificultades y obstáculos de la región fronteriza para su desarrollo. Como menciona Stoddard,¹² la política de cooperación debe partir de la reflexión, por parte de las dos comunidades, de que es necesario aclarar los malentendidos del pasado, pues su destino se encuentra inevitablemente interrelacionado, aunque las imágenes que las dos sociedades tienen una de otra sean mucho más difíciles de modificar. Para los mexicanos de la frontera, los estadounidenses representan tanto un problema como una oportunidad. Al respecto Bustamante escribe lo siguiente:

Los fronterizos, a través de su experiencia, aprenden a ver a los estadounidenses como un problema de desigualdad o asimetría de poder, ya que éstos son los que por lo general quienes dan las órdenes, pues son los jefes, los patrones, los clientes o simplemente los que tienen más dinero. Esta desigualdad es la que marca las dimensiones del problema [...] Al mismo tiempo, los fronterizos ven en Estados Unidos una oportunidad para la venta de sus productos, servicios y trabajo de forma más intensiva, per cápita, que los mexicanos del interior, lo que les permite mantener un nivel de vida más alto que el promedio nacional.¹³

Por último, coincidiendo con lo que señalan Hakim y Litan¹⁴ surge la pregunta, ¿los tres países signatarios desean continuar con la visión estrecha de la integración de Norteamérica, centrada exclusivamente en el comercio y las inversiones, o están interesados en una integración más profunda de las tres sociedades, considerando aspectos sociales y de desarrollo, como una política de inmigración, los mercados laborales y una política de desarrollo social sustentable, que impactarían en forma importantísima a la región fronteriza?

Quisiera finalizar citando lo expresado en una de las euronregiones con respecto a la cooperación transfronteriza:

¹¹ 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.

¹² Ellwyn R. Stoddard, "Problem Solving along the U.S.-Mexico Border: A United States View", en Martínez, *Across Boundaries...*, 63.

¹³ Jorge A. Bustamante, "Etnicidad en la frontera México-Estados Unidos: una línea hecha de paradojas", en Ramón E. Ruiz y Olivia T. Ruiz, coords., *Reflexiones sobre la identidad de los pueblos* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 1996), 49.

¹⁴ Peter Hakim y Robert E. Litan, eds., *The Future of North American Integration. Beyond NAFTA* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002), 2.

No se debe olvidar nunca la existencia de la frontera. Hacemos cooperación transfronteriza porque hay frontera y estas zonas constituyen precisamente los límites de un conjunto de sistemas: de comunicaciones, jurídicos, políticos, lingüísticos, económicos. La frontera es la zona de fricción de dos realidades nacionales, en la que debe suavizarse ese roce en la medida de lo posible respetando escrupulosamente la historia, la personalidad y la identidad del otro.¹⁵

Fuentes

BUSTAMANTE, JORGE A.

1996 “Etnicidad en la frontera México-Estados Unidos: una línea hecha de paradojas”, en R.E. Ruiz y O.T. Ruiz, coords., *Reflexiones sobre la identidad de los pueblos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

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

COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES (CABIN)

2002 *Programa de reordenamiento integral de puertos fronterizos*, disponible en <<http://cabin.gob.mx/dgaop/pfronterizos>>, 7 de agosto.

DOMÍNGUEZ, JORGE I. y RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO

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

HAKIM, PETER y ROBERT E. LITAN, eds.

2002 *The Future of North American Integration. Beyond NAFTA*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

GANSTER, PAUL *et al.*

1997 “Dynamics of Trans-boundary Interaction in Comparative Perspective”, en Scott James, Alan Sweedler, Paul Ganster y Wolf-Dieter Eberwein, eds., *Borders and Border Regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University-Institute for Regional Studies of the Californias.

¹⁵ Junta de Extremadura. Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, *Extremadura y Portugal. 5 años de cooperación transfronteriza (1993-1997)* (Mérida: Imprenta Moreno S.L., 1998), 7.

JUNTA DE EXTREMADURA. GABINETE DE INICIATIVAS TRANSFRONTERIZAS

1998 *Extremadura y Portugal. 5 años de cooperación transfronteriza (1993-1997)*. Mérida: Imprenta Moreno, S.L.

KEOHANE, ROBERT O.

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

MARTINEZ, OSCAR J., ed.

1986 *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: University of Texas at El Paso, Center for InterAmerican and Border Studies.

1994 *Border People. Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*. Tucson: University of Arizona Press.

1996 *U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives*. Wilmington: Scholarly Resources.

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

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

STODDARD, ELLWYN R.

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

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...*

UNITED STATES CENSUS BUREAU

Disponible en <<http://www.census.gov>>.

UNITED STATES CUSTOMS SERVICE, PORTS OF ENTRY

Disponible en <<http://www.customs.ustreas.gov/impexpo>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (BEA)

Disponible en <<http://www.BEA.doc.gov/beat/regional/reis/>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, BUREAU OF TRANSPORTATION STATISTICS

Disponible en <<http://www.bts.gov/publications>>.