

Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos

Introducción

Este artículo busca analizar el papel de los gobiernos de los estados de la frontera del norte de México en la promoción de iniciativas

de cooperación transfronteriza con sus homólogos estadounidenses.¹ Este tema es relevante desde dos perspectivas: en el campo de las ciencias sociales, el papel de los gobiernos locales en asuntos internacionales nos plantea nuevos elementos acerca del papel de los actores locales para atender los impactos de los procesos de globalización y promover el desarrollo regional y local. Desde una perspectiva de la gestión y políticas públicas, el tema de los gobiernos locales y la cooperación transfronteriza es importante por el interés de esos gobiernos por promover políticas locales en un contexto transfron-

El presente artículo examina el papel de los gobiernos de los estados de la frontera del norte de México en la promoción de iniciativas de cooperación transfronteriza con sus homólogos de Estados Unidos. El objetivo general se desarrolla en los siguientes temas generales: 1. Capacidad, cooperación transfronteriza y gestión intergubernamental: se define el concepto de capacidad, el marco legal de la cooperación transfronteriza local entre México y Estados Unidos y la importancia de la gestión intergubernamental de los asuntos fronterizos con Estados Unidos; 2. Gestión y perspectiva transfronteriza regional: se indican algunos problemas y limitaciones de la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos; 3. Importancia del papel de los gobiernos y la gestión pública transfronteriza: se destaca la importancia de la capacidad gubernamental para promover iniciativas de cooperación y planeación transfronteriza con los Estados Unidos, en los ámbitos local y regional desde una perspectiva intergubernamental; y 4. Redefinición de políticas fronterizas institucionales: la Comisión de Asuntos Fronterizos, en donde se analiza el papel de la Comisión de la Presidencia de la República para Asuntos de la Frontera Norte.

♦ Profesor-Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Administración Pública, Tijuana, BC.

ramosjm@colef.mx.

1 Tradicionalmente, la literatura sobre gobiernos locales en México ha enfatizado sus limitaciones para fomentar una gestión eficaz de los recursos y facultades municipales. El análisis de las variables estadounidense y transfronteriza y la gestión intergubernamental en los ámbitos local y regional en la frontera norte mexicana, añade una mayor complejidad en los procesos de toma de decisiones en asuntos fronterizos.



terizo, lo que lleva a redefinir la actuación gubernamental en términos de la soberanía nacional y facultades gubernamentales. En este marco, el artículo destaca la importancia de una eficaz gestión intergubernamental de los asuntos fronterizos en el ámbito nacional y respecto a los actores estadounidenses.

Los temas de gestión, cooperación y planeación transfronteriza han sido poco estudiados en la ciencia política, la administración pública y particularmente en las relaciones internacionales, porque generalmente no se ha reconocido su importancia e impacto en el papel de los gobiernos y las sociedades fronterizas entre México y Estados Unidos. Una de las razones de esta escasa consideración se atribuye a razones legales y políticas. Por un lado, la Constitución mexicana establece que el Poder Ejecutivo es el que tiene la facultad de establecer tratados con sus homólogos extranjeros. Además, tradicionalmente el Estado mexicano ha adoptado tendencias centralistas y autoritarias. En años recientes, el papel de los gobiernos y actores no gubernamentales fronterizos se ha acrecentado, a causa de la diversidad y cantidad de las interacciones transfronterizas, el impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), todo ello aunado a los cambios que ha provocado la globalización: un nuevo papel del Estado promoviendo procesos de descentralización, el carácter transnacional de los problemas fronterizos y, principalmente, que las políticas de gobierno federal hacia la frontera norte han sido ineficaces para reducir los problemas y las tensiones fronterizas con Estados Unidos.

Se plantea la premisa de que un papel eficaz de los gobiernos de las entidades fronterizas, fundamentado en la capacidad gubernamental y en una eficaz gestión intergubernamental (coordinación y cooperación entre los tres ámbitos de gobierno), es una alternativa para reducir las tensiones y conflictos fronterizos, promoviendo en su

lugar procesos de cooperación y planeación transfronteriza con los gobiernos local y estatal de Estados Unidos. La capacidad gubernamental alude a que: “Un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura” (Agranoff, 1998: 151).

Capacidad, cooperación transfronteriza
y gestión intergubernamental

El concepto de capacidad en los estudios de políticas y gestión pública ha tenido dificultades para su uso debido a su generalidad (Agranoff y McGuire, 1998: 67-91),² a diferencia de lo que sucede en la literatura sobre desarrollo urbano y rural, en donde es un concepto más común. En estos casos, la capacidad se asocia al desarrollo local, en términos de la capacidad de los gobiernos locales;³ igualmente, se menciona que la “construcción de la capacidad” es una parte importante del diseño de una política efectiva (McGuire, *et al.*, 1994: 426-433) Como se puede apreciar, el concepto de capacidad ha sido empleado de distinta manera, acorde al tipo de área de estudio. En este artículo se utiliza la definición de Agranoff (*op. cit.*), porque tiene los elementos básicos que caracterizan la capacidad de los gobiernos para desarrollar políticas en un esquema de relaciones intergubernamentales.

La premisa sobre el papel de los gobiernos fronterizos y la cooperación transfronteriza se plantea con base en que las ciudades del norte de México comparten problemas comu-

2 Según esos autores, se mantiene una discusión sobre el término de “capacidad”, pues se conoce que existe, pero no se sabe exactamente qué es y aunque existen algunas definiciones o características, se ha empleado algunas veces de manera frívola.

3 Para profundizar sobre este concepto, véase el artículo de Vera Vogelsang-Coombs y Mellissa Miller, “Developing the Governance Capacity of Local Elected Officials”, en *Public Administration Review*, vol. 59, p. 3, mayo-junio, 1999, pp. 119-217.

nes con sus homólogos de Estados Unidos, a causa del carácter transnacional de temas como la migración, narcotráfico y medio ambiente.⁴ Por ello, existen antecedentes de que algunas entidades estatales y locales fronterizas han participado en propuestas de cooperación transfronteriza. Por ejemplo, iniciativas de desarrollo económico y acuerdos de cooperación policíaca en materia de seguridad pública, particularmente en secuestros e investigaciones conjuntas (Ramos, 2002). En cambio, las autoridades fronterizas locales y regionales de Estados Unidos favorecen la colaboración con sus homólogos mexicanos, porque consideran que el marco de referencia gubernamental más próximo es el municipio y porque comparten problemas similares con las autoridades fronterizas mexicanas. Las iniciativas anteriores se han establecido en las ciudades donde los problemas fronterizos se han acentuado, o en donde existe mayor interés de los actores por promover la cooperación transfronteriza. Por tanto, no se puede generalizar la cooperación a todas las ciudades fronterizas del norte de México.

Otro antecedente de interacción transfronteriza son las reuniones de gobernadores fronterizos, en donde se presentan una diversidad de temas.⁵ Por ejemplo, en la XIX Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, celebrada en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, los días

4 Un enfoque transnacional de los problemas fronterizos con México, aparece en el reporte de General Accounting Office, "U.S.-Mexico Border: Issues and Challenges Confronting the United States and Mexico", Washington, DC, julio, 1999.

5 En el marco de la inauguración de la XIX Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, el presidente estadounidense George W. Bush destacó que las prioridades de su administración en la región fronteriza con México son el fortalecimiento de la relación comercial, trabajar en conjunto para cubrir las necesidades energéticas, permitir una migración segura y ordenada, expandir las oportunidades de educación y luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado. Cabe destacar que si bien el presidente Bush mencionó que la mayoría de esos temas le competen al gobierno federal, reconoció el profundo impacto que tienen en los estados fronterizos, por lo cual destacó la importancia de acercarse al otro lado de la frontera para encontrar soluciones. Véase "Electricidad y migración, cruciales para gobernadores fronterizos", en *El Financiero*, 8 junio 2001, p. 13.

7 y 8 de junio de 2001, destacaron entre otros los temas de agricultura, cruces fronterizos, desarrollo económico, educación, medio ambiente, salud, turismo, agua y narcotráfico.⁶

Con motivo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington, DC, la seguridad en las fronteras con México y Canadá se ha convertido en una de las prioridades del gobierno de Estados Unidos. En ese contexto, el papel de los gobiernos locales y estatales del norte de México también se ha tratado de adaptar, dado que la inseguridad pública se ha asociado a la seguridad nacional, en términos de desarrollar acciones de apoyo⁷ a las corporaciones federales en el combate al terrorismo y el narcotráfico en las ciudades fronterizas (Ramos, *op. cit.*). Por ello se reitera la importancia de una eficaz cooperación intergubernamental entre los tres ámbitos del gobierno mexicano, con la finalidad de promover una cooperación y planeación transfronteriza y con respeto a la soberanía nacional mexicana.

Los gobiernos locales y estatales tienen facultades legales para adoptar acuerdos interinstitucionales con sus homólogos de Estados Unidos, en los asuntos que son de sus competencias. Según la Ley sobre la Celebración de Tratados (Diario Oficial de la Federación, 2 enero 1992), en su artículo 1º, se afirma que: “Los acuerdos interinstitucionales solo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales”. Igualmente esta ley indica que:

6 Véase XIX Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, *Declaración Conjunta*, Tampico, Tamaulipas, 7 y 8 de junio 2001.

7 Las actividades que tradicionalmente han desarrollado las policías de los municipios fronterizos mexicanos con sus contrapartes de Estados Unidos, van desde capacitación policiaca en distintas tareas, intercambio de información sobre robos de autos, armas y delincuentes; y operativos conjuntos para evitar acciones terroristas en los cruces fronterizos, etc.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben.

Asimismo, la ley mencionada afirma que los tratados solo pueden ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. De esto se deduce que los gobiernos fronterizos únicamente pueden promover acuerdos interinstitucionales y no tratados, que son una facultad del Estado o del gobierno federal.

En el contexto en que los gobiernos federal, estatal y local tienen responsabilidades para promover iniciativas de cooperación intergubernamental, es deseable que exista un consenso en las prioridades en materia de asuntos fronterizos con los Estados Unidos. Lo que representa una alternativa para reducir las tensiones y conflictos fronterizos, que han aumentado desde inicios de la década de 1990, si se considera que entre las causas de esos problemas está una deficiente gestión intergubernamental en el ámbito nacional.

La reformulación del papel de los gobiernos locales en materia de gestión de los asuntos fronterizos con Estados Unidos radica en que la concepción tradicional de las relaciones internacionales no se ha adaptado a los efectos de los procesos de globalización.⁸ En particular, con la disminución del papel de los Estados nacionales, surgiendo, en su caso, actores gubernamentales, grupos de presión y de interés, que tienen un papel activo en la promoción del desarrollo local y regional. En ese marco, uno de los retos a los que se enfrentan los gobiernos y las administraciones

⁸ La importancia de una adaptación de las políticas públicas, la administración pública y las organizaciones públicas al contexto de la globalización es fundamentada por Donald F. Kettl, en "Transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government", en *Public Administration Review*, 2000, núms. 60-66, pp. 488-497.

públicas de los estados fronterizos del norte de México es el de fomentar políticas públicas eficaces en un marco intergubernamental (nacional y transnacional), que permitan disminuir los problemas fronterizos y su impacto binacional.⁹

El enfoque intergubernamental se plantea considerando que los tres ámbitos de gobierno tienen competencias en los asuntos fronterizos. Además, porque en el contexto del cambio de gobierno en México a partir de las elecciones de julio de 2000, la cooperación intergubernamental es una de las alternativas para fomentar un equilibrio entre las tendencias de centralización y descentralización en México. En esa óptica, se plantea la redefinición del federalismo mexicano, acorde a los retos que representa la relación fronteriza con los Estados Unidos en los ámbitos local y estatal.¹⁰

En los próximos años el federalismo mexicano tendrá que revisarse política y jurídicamente, porque los municipios del norte de México se enfrentan a problemas de carácter federal y transnacional como la migración laboral, el narcotráfico y contaminación ambiental, que cuestionan su propia legitimidad y el desarrollo local. También tendría que revisarse la coordinación, cooperación y planeación de acciones conjuntas y eficaces entre los tres ámbitos de gobierno. El reto es una gestión pública fronteriza más eficaz desde una perspectiva intergubernamental, tanto en el ámbito

9 El marco de gestión intergubernamental en el ámbito nacional se refiere a la cooperación entre los tres ámbitos de gobierno en México (local, estatal y federal). El marco de gestión intergubernamental en el ámbito transnacional se refiere a los actores locales, estatal y federal de Estados Unidos. En este artículo se enfatizará la importancia de que los actores nacionales puedan gestionar políticas transfronterizas de manera coordinada y planeada con sus homólogos de Estados Unidos.

10 En el apartado de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) no existe una referencia general al papel de los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México para promover, bajo una gestión intergubernamental, algunos de los principios centrales que orientan la política exterior de México, como son: defensa de la democracia y los derechos humanos; defensa de los mexicanos en el extranjero y la promoción económica, comercial y cultural. Se podría pensar que en la elaboración del programa Frontera Norte se incluyera una referencia más explícita en torno al papel de los gobiernos fronterizos. Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, pp. 59-63.

nacional como transnacional (con Estados Unidos), en un contexto en donde existen diferencias políticas, legales, económicas y culturales entre los actores.

Gestión y perspectiva transfronteriza regional

Tradicionalmente, los temas de la gestión pública de la cooperación transfronteriza en los ámbitos local y regional no ha sido una prioridad en el estudio de las relaciones México-Estados Unidos (Ramos, 1996). En el caso de los estudios fronterizos, se le ha concedido atención, especialmente en los temas de medio ambiente (Herzog, 1986; Sánchez, 1990), pero no se ha analizado el papel de los gobiernos y la gestión pública local para promover una cooperación transfronteriza eficaz con los Estados Unidos en el ámbito local y regional.¹¹

El análisis de la cooperación transfronteriza desde las perspectivas de la gestión pública, la ciencia política y las relaciones internacionales es importante porque los problemas fronterizos tienen un carácter transnacional, en especial en los temas de narcotráfico, la inseguridad pública, el medio ambiente y la migración laboral indocumentada.¹² De ahí la importancia de los diagnósticos y formulación de políticas desde una perspectiva binacional.

11 El tema ha sido poco analizado desde la perspectiva de la administración pública mexicana, algunos de esos trabajos son los siguientes: Licón Baeza, Arturo, "La administración pública y el contexto fronterizo", en Ojeda, Mario (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, El Colegio de México, 1982 (col. Frontera Norte); Bustamante, Jorge A., «Administración municipal y relación bilateral», en Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, Colef-Fundación Friedrich Ebert, México, 1995; Ramos, José María, *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso de México-California*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996; Sosa, José, "Modernización de la administración fronteriza: ¿una tarea pendiente?", en *Anuario México-Estados Unidos-Canadá*, 1998, El Colegio de México; y Guillén, Tonatiuh y Glenn Sparrow, "Governance and Administrative Boundaries", en *San Diego-Tijuana International Border Area Planning Atlas*, Institute for the Regional Studies of the Californias, 2000.

12 Véase General Accounting Office, *op. cit.*

El campo de estudio de la gestión y la cooperación transfronteriza es relevante porque la vecindad con los Estados Unidos y específicamente con los estados de California, —que se catalogaría como la quinta economía mundial por su PIB en el 2000 (un trillón, 330 mil millones de dólares)— y el estado de Texas, no se puede cambiar geográficamente. De ahí la necesidad de formar y capacitar a la administración pública fronteriza mexicana con una perspectiva transfronteriza. Su importancia ha sido destacada por Luis F. Aguilar Villanueva en los siguientes términos:

La administración pública de estados, municipios y regiones fronterizas aumenta su visión estratégica y el impacto de sus acciones si incorpora sustantiva y permanentemente, en su conceptualización e iniciativas, las potencialidades de la comunicación y cooperación transfronterizas.¹³

El desarrollo del TLCAN ha favorecido un mayor intercambio con los Estados Unidos en materia de cooperación transfronteriza, especialmente con la creación de algunos mecanismos bilaterales.¹⁴ No obstante, es tal la complejidad de los problemas fronterizos que esos mecanismos han sido insuficientes para reducir las causas y efectos de esos problemas. De ahí deriva la necesidad de examinar los factores y las condiciones que determinan los alcances y límites de la cooperación fronteriza con los Estados Unidos, y valorar si una mayor relación con ese país puede ser una opción para reducir las tensiones fronterizas y fomentar el desarrollo regional.

¹³ Prólogo de Luis F. Aguilar Villanueva al libro de José María Ramos, *op. cit.*, p. XVI.

¹⁴ Nos referimos al Consejo de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo Fronterizo (NADbank). Un análisis sobre estos mecanismos lo desarrolla Mark Spalding, «Environmental Policy at the Border: The Impact of NAFTA and NAFTA related Institutions on Binational Environmental Policy and Cooperation», ponencia presentada en XIV Congreso Nacional de Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, AMEI-ITESM, Monterrey, NL, del 5 al 7 de octubre de 2000.

Algunos factores de las tensiones fronterizas
entre México y Estados Unidos

Los problemas de violación de derechos humanos a migrantes indocumentados, el narcotráfico, la contaminación ambiental, las carencias de infraestructura en cruces comerciales y la seguridad fronteriza, han provocado tensiones en la relación entre México y Estados Unidos, especialmente en las fronteras de Tijuana, BC-San Diego, CA, y Ciudad Juárez, Chihuahua-El Paso, Texas. En donde algunas de sus causas y efectos obedecen a factores sociales, económicos, institucionales y culturales, tanto en los ámbitos nacional como binacional y, fundamentalmente, a la prioridad de seguridad nacional que Estados Unidos le concede a la migración indocumentada, el narcotráfico y, recientemente, el terrorismo.

Las tensiones y conflictos fronterizos han aumentado en los últimos años a causa de los factores mencionados y, adicionalmente, por el diseño e implementación deficiente de políticas públicas; una cooperación ineficaz entre los tres ámbitos de gobierno en México; las limitaciones que presentan los acuerdos de cooperación transfronteriza, en términos de la asimetría en las capacidades de gestión, diferentes niveles de descentralización y autonomía, diferencias en las culturas administrativas y en los sistemas legales de cada país y, por último, la existencia de estereotipos socioculturales, especialmente en Estados Unidos. Otro elemento es el relativo desconocimiento de la implantación de la agenda pública fronteriza en Estados Unidos, que ha condicionado la elaboración y ejecución de políticas mexicanas efectivas. Se considera que es posible reducir algunas de esas limitaciones, a través de reformular los procesos de gestión e implementación de políticas binacionales, con base en una mayor capacidad gubernamental y voluntad institucional. Entre los elementos que orientarían una

redefinición de la agenda se encuentran: a) Tratar de adoptar un enfoque bilateral y no unilateral (estadounidense), b) Establecer una agenda de temas y prioridades en la agenda bilateral, c) Definir las prioridades nacionales para México y las estrategias y mecanismos para desarrollar las políticas, su gestión y negociación unilateral y bilateral, d) Valorar la importancia del desarrollo económico local, regional y nacional, como una de las alternativas para reducir las tensiones bilaterales, y e) Rediseñar las relaciones con Estados Unidos con un enfoque estratégico, de gestión intergubernamental y valorando el impacto social.

La propuesta de agenda se fundamenta en el hecho de que la relación bilateral con los Estados Unidos se ha incrementado a partir del desarrollo del TLCAN, especialmente en el plano económico; no obstante, en dicho periodo también han aumentado las tensiones y conflictos fronterizos con los Estados Unidos, particularmente en los problemas de migración y narcotráfico.

El hecho de compartir problemas establece la condición para promover una mayor cooperación transfronteriza entre los tres ámbitos de gobierno de México y Estados Unidos, a partir de un modelo de cooperación binacional, con la finalidad de examinar y desarrollar acciones conjuntas. El problema central de llevar a la práctica esta propuesta reside, entre otros factores, en cómo gestionar conjuntamente las políticas o programas transfronterizos, cuando existen diferencias en los sistemas políticos, jurídicos y administrativos en los dos países.

Bajo ese marco, los problemas de migración laboral, narcotráfico, contaminación ambiental y limitaciones de infraestructura se pueden agudizar conforme los factores de oferta y demanda —mano de obra y contrabando de drogas— y el crecimiento de la industria maquiladora y de la población sigan aumentando. Su impacto refleja, entre otros aspectos, la incapacidad de los gobiernos de los tres ámbitos de gobierno en México de prever mediante la planeación re-

gional fronteriza sus impactos negativos; además, indica la ausencia de una política de desarrollo fronterizo, que reduzca los factores sociales que han provocado la inseguridad pública, el narcotráfico y la contaminación ambiental.

Las tensiones fronterizas han sido en parte provocadas por el desarrollo del TLCAN. Algunas evidencias indican que si bien el TLCAN ha favorecido un mayor intercambio comercial y financiero, también ha provocado que se agudicen problemas fronterizos como narcotráfico, migración laboral y contaminación ambiental. Otra de las contradicciones del TLCAN radica en que una mayor apertura de la frontera, no se ha reflejado en un mayor control policial para evitar el flujo de drogas desde México hacia Estados Unidos, lo que aunado a la ineficacia de las políticas antidrogas de los gobiernos de ambos países, ha coadyuvado en el aumento del narcotráfico en las principales ciudades fronterizas del norte del país.¹⁵ De ahí la importancia de que los gobiernos, en sus tres ámbitos en México, cuenten con la capacidad de diseñar y gestionar políticas binacionales, y que puedan valorar los impactos nacionales y transfronterizos.

En resumen, el crecimiento del comercio bilateral a través del TLCAN no ha determinado un menor flujo de migrantes indocumentados,¹⁶ tráfico de drogas o de contaminación ambiental, por el contrario: la tendencia es hacia un mayor flujo. Los gobiernos de los estados fronterizos afrontan el reto de tales problemas, a pesar de que carecen de facultades legales, recursos económicos y en algunos casos, de capacidad para promover y planear las interacciones fronterizas.¹⁷

15 Para profundizar sobre el impacto del TLCAN en las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México véase Andreas, Peter; "U.S.-Mexico: Open Markets, Closed Border", en *Foreign Policy*, 1996, núm. 103 (verano), pp. 51-69.

16 En función de que el TLCAN haya fomentado un crecimiento económico en las principales localidades expulsoras de migrantes en México, reduciendo con ello la migración laboral hacia Estados Unidos. Sin embargo, si se considera que la migración responde a factores sociales (redes familiares y con un carácter histórico) y a factores económicos (diferente nivel de ingreso), son factores que seguirán condicionando la migración laboral ilegal hacia Estados Unidos.

17 A manera de comentario —y no de comparación—, la integración europea no

Importancia del papel de los gobiernos y la gestión pública transfronteriza

Capacidad gubernamental y condicionantes

A manera de introducción, se plantea que los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México carecen de capacidad gubernamental para fomentar una gestión y cooperación transfronteriza eficaz y efectiva con sus homólogos en Estados Unidos.¹⁸ En términos operativos, la capacidad de esos gobiernos se relaciona con sus capacidades político-institucionales respecto a los instrumentos jurídicos y administrativos que pueden limitar o potenciar su acción sobre el desarrollo local y la cooperación transfronteriza.

La capacidad gubernamental está sujeta a dos tipos de condicionantes externos e internos. Los primeros se asocian al marco jurídico, el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales. En cambio, los condicionantes internos se refieren a las capacidades de conducción, consenso y articulación con los distintos actores; la estructura administrativa, instrumentos técnicos, finanzas públicas y la eficacia de la gestión y la reglamentación interna. También debe considerarse el escenario político y social, sus relaciones con los demás actores (tanto internos y externos), los contextos económicos (el modelo de acumulación), social y político en sus distintos ámbitos, que reflejados en el ámbito municipal o estatal son determinantes de su acción y, finalmente, los planes, programas y proyectos de desarrollo y sus impactos en la cooperación transfronteriza.

provocó impactos similares en una de las regiones más importantes de España como es la de Cataluña, porque hasta cierto punto ha existido un interés institucional de tratar de planear los procesos de integración comunitaria en el ámbito regional. Tal tarea se ha fundamentado con visión, capacidad y liderazgo gubernamental.

¹⁸ Esta afirmación se pretende fundamentar teóricamente con base en la importancia que han adquirido algunos problemas fronterizos; y con el análisis de algunas limitaciones de los gobiernos locales y estatales de la frontera norte mexicana, en términos de su capacidad gubernamental y de gestión de políticas.



Los elementos anteriores constituyen la capacidad de los gobiernos locales y coadyuvan a promover la cooperación y la planeación del desarrollo fronterizo desde una perspectiva binacional. Otro aspecto que destacar en la capacidad gubernamental son los cambios que deben tener las organizaciones públicas en un contexto de redefinición de políticas y adaptación a nuevos procesos de toma de decisiones, bajo criterios de eficacia, eficiencia y efectividad en términos de gestión de políticas públicas.¹⁹

Capacidad gubernamental y asimetría económica binacional

El tema de la capacidad gubernamental ha sido también importante en el debate teórico en el campo de las relaciones internacionales (Rico, 1989). En el caso de las relaciones México-Estados Unidos, el análisis de la capacidad gubernamental se ha centrado en el papel de México como potencia intermedia, en la asimetría y en la interdependencia asimétrica respectivamente (Ojeda, 1981; Rico, 1991; Krasner, 1991). Generalmente, en esos análisis la capacidad gubernamental se ha asociado al nivel de desarrollo económico nacional.

Las estrategias de concertación y negociación con los Estados Unidos, se fundamentan en una capacidad gubernamental estratégica (Dror, 1995 y 1997), que conduciría a una mayor eficacia en la negociación bilateral. Entre los elementos que incluye la capacidad de gubernamental estratégica se encuentran la profesionalización y la cultura; respecto al enfoque de políticas, se alude a la importancia de elaborar políticas concretas, la asimilación e intercambio de experiencias, definición de cuestiones críticas, la crea-

¹⁹ Resultaría de interés valorar en qué medida la administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno, en México se ha adaptado a los cambios que ha representado la apertura comercial a través del TLCAN, o, en general, la modernización de la administración gubernamental en un plano global. Tales aspectos no forman parte del objetivo central de este artículo.

tividad en el rediseño de políticas, comprensión de los procesos históricos, consideración del entorno y su impacto en la visión de futuro, la definición de perspectivas de largo plazo; valoración del impacto de la incertidumbre, y considerar el papel y potencial de los recursos humanos y financieros; establecer una gestión orientada a prever las tensiones y conflictos, todo ello en un marco en que las organizaciones públicas se conciben bajo un constante aprendizaje institucional.²⁰ En resumen, la capacidad gubernamental estratégica implica conocimiento, estrategia, eficacia y efectividad en las políticas nacionales y su impacto en la agenda bilateral gubernamental, que se traduciría, entre otros aspectos, en una efectiva labor de influencia con los actores locales, regionales y federales de Estados Unidos relacionados con los problemas fronterizos.

Esta política representa una adaptación de los procesos de federalización y descentralización en materia de asuntos fronterizos con Estados Unidos. En la medida en que ambos procesos no estén completamente resueltos en el caso de México, seguirán condicionando el papel de los gobiernos locales y estatales en materia de desarrollo y planeación transfronteriza con los Estados Unidos.

En la investigación sobre problemas fronterizos en México se carece de estudios que evalúen el papel y la capacidad de los gobiernos de los estados fronterizos en sus relaciones con sus homólogos fronterizos de Estados Unidos. En el caso de este país, uno de los estudios más importantes sobre esa línea de investigación binacional es el de Saint-Germain (1995).²¹ Entre sus conclusiones destaca que una capacidad

20 Para un mayor análisis sobre estos aspectos véanse Dror, Yehezkel, "Las capacidades de gobernar y la integración Europea", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, núm. 4, septiembre-diciembre, 1995; y Dror, Yehezkel, "Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, septiembre-abril, 1997.

21 El estudio de Michelle Saint Germain, "Similarities and Differences in Perceptions

gubernamental limitada, se asocia a una escasa formación profesional y conocimiento de su entorno de los funcionarios públicos de los municipios fronterizos mexicanos, para fomentar la cooperación y la negociación transfronteriza con Estados Unidos.²² Asimismo, en el estudio de Saint-Germain (*op. cit.*), se detectaron diferencias importantes en las administraciones de ambos gobiernos locales, respecto a las variables de percepción sobre el sector público, educación, nivel de especialización y motivación laboral, que responden a culturas diferentes en México y Estados Unidos.

El estudio de Saint-Germain fue previo al desarrollo del TLCAN. Sin embargo, mantiene su importancia en términos de su propuesta metodológica para analizar el papel de las administraciones públicas en la frontera México-Estados Unidos. Además, porque algunos de los problemas estructurales planteados en el artículo de Saint-Germain siguen estando presentes, pero con otros matices y tendencias en los ámbitos local y regional de la frontera (Ramos, 1996 y 2002).

El análisis de la capacidad gubernamental también sigue el planteamiento de Luis F. Aguilar Villanueva en torno a la modernización de la administración pública en los estados del norte de México, con el objeto de adaptarse a las nuevas tendencias que presentan los problemas fron-

of Public Service among Public Administrators on the U.S.-Mexico Border" (en *Public Administration Review*, 1995, núm. 55-566, pp. 507-517) se ubica en la perspectiva de la administración pública comparada, que en el caso de los Estados Unidos ha tenido un desarrollo importante. Entre los textos clásicos sobre el tema se encuentran los de Gerald Caiden y Naomi Caiden, "Towards the Future of Comparative Public Administration" (en O. P. Dwivedi y K. M. Henderson (eds.), *Public Administration in World Perspective*, Ames, IA: Iowa State University Press, 1990, pp. 363-399); y Guy Peters, *Comparing Public Bureaucracies, Tuscaloosa*, University of Alabama Press, 1988.

22 El estudio de Saint-Germain (*op. cit.*) se limitó a funcionarios públicos de los gobiernos de El Paso, Texas, y Ciudad Juárez, Chihuahua. En el caso de El Paso, Texas, se entrevistó a 51 funcionarios municipales relacionados con 35 agencias públicas. En el caso de Ciudad Juárez se entrevistó a 28 funcionarios municipales, de 22 dependencias públicas. De antemano, la propia autora reconoce que a partir de las entrevistas no se pretende extender los resultados obtenidos al conjunto de las ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos. Las entrevistas se efectuaron a principios del año de 1993.

terizos. El cambio en la gestión pública, según Aguilar Villanueva (1996), radica en los siguientes términos:

[...] destacar las transformaciones que experimentan las administraciones públicas al enfrentar nuevas circunstancias, retos, oportunidades y problemas que se derivan de la creciente interdependencia entre las naciones, a consecuencia de la dinámica de las economías abiertas, las multiformes relaciones transfronterizas y, en particular, por la aparición de problemas públicos de naturaleza transnacional que difícilmente pueden ser abordados con éxito sólo con los recursos y las acciones de una administración pública contenida dentro del perímetro de sus instituciones políticas nacionales.

Una de las diferencias de tipo estructural en la relación México-Estados Unidos es la asimetría económica. El impacto puede ser mayor si los actores gubernamentales y no gubernamentales mexicanos carecen de la capacidad que les permita negociar acuerdos que efectivamente puedan estimular procesos de crecimiento económico y desarrollo social.

Un indicador de la importancia de la capacidad gubernamental para reducir los niveles de la asimetría económica, se refleja en la concepción del desarrollo regional que ha tenido el gobierno de Cataluña —con 19 años de gobernar— en España, en materia de cooperación transfronteriza e interregional europea, a pesar de que existen diferencias en sus niveles de desarrollo respecto a las regiones de Alemania y Francia (Ramos, 2000).

En el caso de la relación de México con el estado de California, EE.UU., y en general con los Estados Unidos, si bien existen diferencias en los niveles de desarrollo económico que pueden repercutir en las negociaciones de la agenda bilateral, si no se utilizan otros elementos de negociación que se fundamenten en la capacidad gubernamental y de gestión, es de esperarse que no se obtengan resultados satisfactorios. La idea es repensar las relaciones fronteri-

zas con los Estados Unidos sobre la base de una nueva cultura política y de gestión pública.

En esa óptica, el conocimiento de las políticas de los actores locales, estatales y federales de Estados Unidos y una mayor capacidad gubernamental en la gestión y diseño de políticas fronterizas puede favorecer los procesos de negociación transfronteriza de México con ese país. Ahí radica, entre otros aspectos, la importancia de la modernización de la administración pública federal y en los estados fronterizos con Estados Unidos, con el objeto de adaptarse a los cambios de la integración comercial internacional y a los problemas fronterizos que se comparten.

Capacidad gubernamental y políticas transfronterizas

La relevancia económica, política y social que representan los estados fronterizos de California y Texas²³ lleva a la necesidad de un mejor entendimiento a la luz de los cambios de la relación México-Estados Unidos, y que se agudizan en la frontera norte mexicana. Este escenario representa para los gobiernos y las administraciones públicas mexicanas disponer, entre otros elementos, de una mayor capacidad para fomentar una mejor relación fronteriza con las autoridades y sociedad civil estadounidense.

El fortalecimiento de la capacidad gubernamental de los actores puede reducir las asimetrías, porque se pueden fundamentar y, en su caso, negociar alternativas de política a los problemas fronterizos, reduciendo sus impactos negativos, y a su vez, promover alternativas de cooperación trans-

23 La importancia económica que tiene México para el estado de California se manifiesta en el hecho de que las ventas de ese estado a México se duplicaron con el inicio del TLCAN, al pasar de 5.1 mil millones a 13.3 mil millones de dólares. Las ventas de California a México han superado las destinadas a Canadá, y se convirtió en su segundo mercado después de Japón. Por su parte, Texas exportó en 1998 un total de 36.3 mil millones de dólares a México, con lo que logró mantener su posición como la entidad de Estados Unidos con mayores ventas a México. Véase California World Trade Commission, 1999.

fronteriza. Por ejemplo, políticas de inversiones en infraestructura e innovación tecnológica, que favorezcan el crecimiento y que respondan a una perspectiva integral del desarrollo.

La incapacidad de gestionar el desarrollo fronterizo se puede agudizar si los actores que tienen mayor influencia en la toma de decisiones, como es el sector empresarial fronterizo, tienen una visión parcial de lo que podría ser el desarrollo económico y social integral en la región desde una perspectiva nacional y transfronteriza. Un ejemplo de una propuesta de esa naturaleza es la petición de las autoridades de San Diego, CA, al municipio de Tijuana para integrar una región común para aprovechar las ventajas comparativas de la vecindad y fomentar el crecimiento y el desarrollo regional,²⁴ no obstante que existan diferencias estructurales en esa relación bilateral que han impedido el desarrollo de propuestas similares.²⁵ Destaca el hecho de que propuestas de esa naturaleza reflejen las prioridades de los actores estadounidenses y, en un segundo plano, las propuestas de los actores mexicanos. Situación que indica la falta de visión del sector empresarial y de los gobiernos fronterizos del norte de México para proponer e implementar una propuesta de desarrollo integral, que atienda también las demandas sociales de las comunidades fronterizas.

24 Otra iniciativa entre las autoridades locales es el Acuerdo de Planeación y Coordinación Bilateral suscrito por los alcaldes de Tijuana, BC, y San Diego, CA, el día de 20 de abril de 2001, cuyo propósito general es mejorar las relaciones binacionales. Cabe mencionar que desde el año de 1993 ambas ciudades cuentan con un convenio de Ciudades Hermanas.

25 Para un mayor análisis sobre la cooperación entre Tijuana y San Diego véase Ramos, José María, "Cooperación y planeación en la frontera Tijuana-San Diego: un enfoque desde la gestión pública binacional", ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Planeación Binacional y Cooperación Transfronteriza, Ciudad Juárez, Chihuahua, El Colegio de la Frontera Norte y Consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2001.

Redefinición de políticas fronterizas institucionales:
la Comisión de Asuntos Fronterizos

La relación institucional de los estados de la frontera norte mexicana con los estados de California y Texas se caracteriza, entre otros aspectos, por el cambio de funcionarios estatales y municipales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por el del Partido Acción Nacional (PAN) en los estados de Baja California²⁶ y en Chihuahua a fines de la década de 1980. Situación que ha promovido un mayor acercamiento con sus homólogos de los estados de California, Arizona y Texas, especialmente en el ámbito económico.

Una de las razones que explica la mayor relación económica fronteriza radica en las ventajas que ha acarreado el TLCAN en el plano comercial, financiero y, además, en el hecho de que se compartan problemas fronterizos. Asimismo, las autoridades fronterizas estadounidenses han percibido que los funcionarios panistas no tenían antecedentes de corrupción y tenían mayor interés en atender los problemas fronterizos.²⁷ La postura de las autoridades de Estados Unidos —particularmente en el ámbito de los gobiernos locales— si bien está relacionada con aspectos subjetivos —de percepción ideológica—, también está vinculada a la necesidad de fomentar una mejor comunicación para atender problemas del desarrollo fronterizo.

En el transcurso de los años y con base a los estudios efectuados (Ramos 1995a y 1996), se puede afirmar que la participación de funcionarios panistas en los gobiernos municipales y estatales fronterizos no ha favorecido que los problemas fronterizos con Estados Unidos se reduzcan

26 Cabe mencionar que en el contexto de las elecciones a gobernador en Baja California en 1989 —donde triunfó el primer gobernador de oposición en México, Ernesto Ruffo Appel— se divulgó el estereotipo de que el ascenso del PAN representaba un riesgo para la soberanía nacional, dado su supuesta identificación con intereses estadounidenses.

27 Ese es uno de los hallazgos de los estudios de José María Ramos (1995b; 1996).

de manera notoria, al contrario, se han incrementado las tensiones, especialmente respecto a la inseguridad pública y narcotráfico (Ramos, 2002). Si bien el combate al narcotráfico es competencia del gobierno federal, también ha provocado impactos en los ámbitos estatal y local, por ejemplo un aumento de la inseguridad pública.

Los gobiernos de los estados fronterizos y con filiación panista no han logrado influir para que el gobierno federal mexicano atienda los efectos locales y regionales de problemas tales como migración, narcotráfico e inseguridad pública. Situación que se puede atribuir a diversos factores: a) Desinterés por reducir los problemas; b) Gestión intergubernamental ineficaz; c) La existencia de otras prioridades en los ámbitos local y estatal; d) Escasa influencia política de los gobiernos fronterizos del norte de México en el gobierno federal; e) Incapacidad de los gobiernos para crear consensos y políticas comunes con otros actores gubernamentales y no gubernamentales; y f) Limitaciones en la capacidad gubernamental.

En ese marco, cabe reflexionar si la existencia de un Comisionado de la Presidencia de la República para Asuntos de la Frontera Norte, es una alternativa adecuada y viable para reducir los problemas fronterizos y sus impactos promoviendo, en cambio, una mayor cooperación entre los distintos actores en los ámbitos nacional y binacional, respectivamente.

Entre los propósitos principales del Comisionado para Asuntos de la Frontera Norte durante el presente sexenio (2001-2006), Ernesto Ruffo Appel, se encuentran: fomentar un desarrollo integral con base en la planeación de la región fronteriza, enfatizando en el desarrollo económico. Para alcanzar tales propósitos, las funciones principales del comisionado son, entre otras, las siguientes: a) Tratar de buscar soluciones junto a las partes afectadas, a los problemas que se presentan; b) Fungir como un punto de enlace para transmitir las propuestas fronterizas al presidente de la Repúbli-

ca, con la finalidad de que se puedan convertir en leyes; c) Descentralizar al gobierno federal, con el propósito de detectar y corregir entorpecimientos en el desarrollo de la frontera norte, para que se mantenga como una zona de oportunidades; en otras palabras, se pretende que el comisionado sea un facilitador de los asuntos federales para la región.²⁸ A raíz de los sucesos del 11 de septiembre, la Comisión tuvo un cambio: ahora sus tareas se orientaron a reducir los efectos de las políticas de seguridad fronteriza. No obstante de que la Comisión no abarca explícitamente esas tareas. Situación que refleja la falta de claridad —o flexibilidad, desde otro ángulo—, acerca del papel que debería de desempeñar dicha Comisión.²⁹ Incluso el tema de la seguridad fronteriza ha superado la agenda económica, a pesar de que el contexto de la desaceleración económica de Estados Unidos y el impacto económico regional de los acontecimientos del 11 de septiembre han tenido repercusiones en la dinámica fronteriza local y regional.

Esta diversidad de tareas con un escaso impacto obedece a que la Comisión carece de legitimidad legal en la estructura del gobierno federal. Además, desde un principio tuvo diferencias con la Secretaría de Relaciones Exteriores a causa del ámbito de competencias.

28 El día 28 de febrero de 2001, quedó formalmente instalada la Comisión Intersecretarial para Asuntos de la Frontera Norte, en donde participaron las siguientes dependencias: Hacienda y de Desarrollo Social, coordinados por la Secretaría de Gobernación. En dicha reunión se mencionó que se buscará impulsar el desarrollo integral de la zona fronteriza para enfrentar la compleja problemática social que genera, entre otros aspectos, el crecimiento demográfico que duplica la media nacional. Igualmente, expuso que uno de los objetivos principales de la Comisión sería el de atraer inversiones y el desarrollo de proyectos productivos.

29 Al darse a conocer la creación de la Comisión, era tal la confusión del papel que desempeñaría que se asoció a una especie de *zar fronterizo*, con lo cual tendría jurisdicción en los principales problemas fronterizos. Además, tuvo problemas con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en términos de las facultades. Conforme ha transcurrido el primer año de la administración federal, se ha visto que su papel ha sido muy limitado, especialmente se ha dedicado a formular propuestas para conseguir financiamiento para el desarrollo económico fronterizo.

En este marco, el papel de la Comisión no parece que se haya adaptado a la magnitud de los problemas económicos y de seguridad que caracterizan en la actualidad a la frontera. En consecuencia, las tareas de planeación se han marginado por otras prioridades coyunturales (desaceleración económica, seguridad fronteriza, impacto de la reforma fiscal y demoras en cruces fronterizos), que no se han logrado integrar en una agenda y que, fundamentalmente, se puedan gestionar con los tres ámbitos de gobierno, al margen de las diferencias políticas e ideológicas que puedan existir entre los actores.

Algunas limitaciones que puede tener el comisionado fronterizo para desarrollar eficazmente sus tareas son las siguientes: 1. El ámbito legal, es decir, el marco legal en donde se ubican las labores institucionales, especialmente sus competencias respecto a otras dependencias del gobierno federal, en particular la Secretaría de Relaciones Exteriores³⁰ y la Secretaría de Gobernación; además de sus competencias respecto a los gobiernos locales y estatales de la frontera norte; 2. El ámbito institucional, en donde desde el gobierno federal no parece que exista una visión definida del papel de la Comisión, especialmente cuando en la frontera sur de Estados Unidos no existe una contraparte, que podría significar un ejemplo de institucionalidad supranacional; 3. El ámbito político, en el sentido de considerar las distintas posturas ideológicas de los actores, especialmente cuando cuatro de los seis gobernadores de los estados fronterizos del norte de México

30 Las diferencias entre el comisionado Ruffo Appel y el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, datan de la discusión sobre el ámbito de acción de la instancia regional. Por ejemplo, el canciller Castañeda afirmó que: “[...] las fronteras constituyen tan sólo una parte de la relación binacional no especialmente importante, lo cual no deja de ser erróneo. Por el contrario, en las regiones fronterizas se considera que en las capitales no se tiene una visión objetiva de la dinámica de la relación y consideran que son ellos quienes deben marcar la agenda de prioridades, lo cual no deja de ser una micro óptica”. Véase “Nueva relación fronteriza”, en *Frontera*, Tijuana, BC, 28 de junio 2001. La cuestión central es si en la administración del presidente Fox podrá existir un equilibrio o consenso entre ambas posturas.



son militantes del PRI; además, en donde existen 276 municipios en los seis estados fronterizos; en ese contexto, cabe reflexionar en la viabilidad política de establecer consensos, que permitan plantear iniciativas locales y regionales con las dependencias federales, y su posterior implementación en aquéllos ámbitos; 4. Un ámbito económico, en donde las prioridades locales y estatales fronterizas, no son homogéneas en la frontera norte y en donde sigue predominando un modelo basado en la industria maquiladora, que si bien ha favorecido el crecimiento económico sectorial, no ha repercutido en un desarrollo social e integral fronterizo; 5. Un ámbito social, en donde las necesidades sociales han aumentado en los últimos años a causa del crecimiento demográfico, la migración interna, lo cual ha provocado, a su vez, demandas de salud, empleo, vivienda y servicios públicos en los municipios fronterizos, que al no ser totalmente atendidos han sido una de las causas de problemas tales como inseguridad pública fronteriza; 6. Un ámbito de gestión que se caracteriza por un enfoque gerencial de los llamados empresarios políticos, en donde se concede mayor importancia a una visión empresarial, que si bien por sí misma no sería un problema, suele no considerar la complejidad de los problemas públicos, especialmente los factores e impactos sociales;³¹ y 7. El ámbito cultural, en el sentido de redefinir cultural y políticamente las relaciones fronterizas con los Estados Unidos sobre la base de una nueva forma de concebir y planear los problemas fronterizos, con base en un enfoque bilateral. Esta tarea es particularmente importante porque implica la necesidad de influir en los actores locales y regionales de Estados Unidos, en el sentido de que las relaciones fronterizas deben de fun-

31 Una de las consecuencias de la reciente participación de empresarios en la administración pública es la dificultad de separar las responsabilidades en las funciones públicas de las actividades empresariales. En la nueva administración federal en México no parece que estén completamente separados ambos ámbitos, particularmente cuando varios miembros del gabinete presidencial provienen o pertenecen aún al sector empresarial, como es el caso del comisionado Ruffo Appel.

damentarse según los problemas que se comparten y de los retos a futuro, desde una perspectiva común en los ámbitos de la gestión y políticas públicas.³²

Por lo anterior, se plantea la interrogante de que si el comisionado fronterizo tendrá la capacidad gubernamental, legal, política y social para promover un equilibrio entre las tendencias de centralización y descentralización en la administración de los asuntos fronterizos y gestionar, a su vez, los diversos y complejos problemas fronterizos. El desarrollo de esas condiciones implica fomentar una capacidad de gestión en las políticas públicas, de establecer consensos en los ámbitos nacional, local, regional y binacional, al margen de las diferencias políticas e ideológicas.

Las tareas anteriores superan el ámbito económico y empresarial en que generalmente se han establecido las relaciones fronterizas con Estados Unidos. Aunque este último es un aspecto importante, los problemas fronterizos responden también a factores sociales, económicos, culturales y políticos, y sobre todo a una heterogeneidad local y regional fronteriza, cuya escasa consideración en el diseño y formulación de las políticas fronterizas ha menoscabado su eficacia y efectividad.

El papel del comisionado sobre asuntos fronterizos es sin duda importante y necesario para planear el desarrollo y la vecindad fronteriza con los Estados Unidos, pero requiere considerar y valorar, entre otros aspectos, los diversos contextos que caracterizan la administración del desarrollo fronterizo, la necesidad de concebir una gestión intergubernamental de los asuntos fronterizos y reducir las ten-

32 Desde la perspectiva de Luis F. Aguilar Villanueva: "Lo importante de la imagen o visión a futuro consiste en que por los valores que expresa y las utilidades que arrojaría se vuelve el gran objetivo de acción, sirve de guía para jerarquizar la toma de decisiones y orientar la formulación de planes operativos. Más que utopía, la imagen de futuro nos confronta con nuestros defectos, vicios, carencias e incapacidades, destaca nuestras fortalezas y capacidades". Aguilar Villanueva, Luis F., "Después de leer el plan", en *Reforma*, 13 enero de 2001.



dencias de centralización de parte del gobierno federal. En suma, el papel del comisionado fronterizo será complejo a causa de la heterogeneidad de la frontera México-Estados Unidos en sus planos social, económico, político y cultural; la ausencia de mecanismos institucionales, la ineficacia de las administraciones públicas en sus tres ámbitos de gobierno, en el sentido de gestionar y cooperar en un entorno regional, nacional y transfronterizo; la escasa importancia concedida a la planeación del desarrollo regional transfronterizo, con base en mecanismos eficaces y, sobre todo, que se continúe concibiendo el desarrollo únicamente con una visión empresarial.

A manera de contraste, la experiencia del gobierno regional de Cataluña en España ha sido distinta, pues han logrado convencer al gobierno central español de que sus acciones de cooperación transfronteriza con otras regiones europeas y el cabildeo que efectúan en Bruselas responde a un interés regional, que no cuestiona la soberanía nacional. Además, el gobierno de Cataluña ha contado con un cierto apoyo de la Unión Europea y con los veredictos del Tribunal Constitucional español —instancia que define los ámbitos de competencia entre los gobiernos de las comunidades autónomas y el gobierno central español.³³

La decisión, al margen de los límites del Derecho Constitucional o del Derecho Internacional, se ha visto influida por el reconocimiento de las instancias jurídicas españolas de que la globalización tiene efectos en las relaciones fronterizas de los gobiernos locales y regionales. Por tanto, es necesario diseñar y planear políticas públicas a tales problemas, que en algunos casos tienen un carácter transnacional. La globalización también ha provocado efectos en

33 Las primeras decisiones del Tribunal Constitucional español reiteraban la facultad del gobierno central como único responsable de fomentar las relaciones exteriores. Sin embargo, el ingreso de España a la Comunidad Europea en 1986 y el impacto que ha provocado en las regiones, han influido en una cierta flexibilidad del criterio constitucional.

dichas regiones, por lo cual es necesario actuar con eficacia política y gubernamental. Un elemento adicional es que el gobierno de Cataluña concibe en la integración un proyecto económico, para lo cual ha diseñado una serie de estrategias para fomentar la competitividad e internacionalización de la empresa, pero contemplando que el crecimiento económico se sustente en la calidad de vida de los ciudadanos.

En el caso de la relación fronteriza entre México y Estados Unidos, si bien existe un reconocimiento de necesidad de atender los problemas fronterizos y de avanzar en su solución, los gobiernos fronterizos mexicanos se siguen enfrentando a una falta de autonomía y de capacidad gubernamental para plantear alternativas a los problemas con el estado de California y, en general, con el resto de los estados fronterizos de Estados Unidos.

En ese marco se ubica el impacto limitado que han tenido las conferencias de los gobernadores fronterizos México-Estados Unidos, que se caracterizan por los siguientes problemas: a) No existe un organismo que dé seguimiento a los acuerdos para poner en práctica las propuestas suscritas; cuando esa instancia existe, depende del interés de cada gobierno estatal, especialmente si cuenta con una estructura institucional para tal fin;³⁴ b) El cambio de gobernadores y funcionarios en los estados o gobiernos locales fronterizos provoca desfases en los seguimientos y compromisos; c) La distinta filiación política de los gobernadores impide, en ocasiones, la integración fronteriza para llevar a la práctica de manera coordinada y planeada actividades comunes; d) La mayor parte de los acuerdos que surgen de las reuniones de gobernadores fronterizos corresponden al ámbito federal, lo que impide que los gobernadores fron-

34 Cabe destacar que la mayor parte de los gobiernos del norte de México ubican la estructura de gestión fronteriza y, en especial, las actividades relacionadas con las conferencias de los gobernadores fronterizos, en las secretarías de desarrollo económico de cada gobierno fronterizo. En otros casos, son simples oficinas de relaciones públicas.



terizos puedan ejercer un control total de las iniciativas que surgen y e) Generalmente, los acuerdos fronterizos se han asociado a buenas intenciones: deseos de promover, exhortar, impulsar o dialogar, pero a menudo se quedan sólo en eso, a causa del deficiente diseño de políticas, la complejidad de los problemas fronterizos y la deficiente gestión intergubernamental.

Los elementos anteriores reflejan la dificultad de que reuniones como la de los gobernadores de los estados fronterizos México-Estados Unidos, puedan ser eficaces para reducir los problemas fronterizos; de hecho, uno de los aspectos que refleja esa escasa efectividad radica en que en el transcurso de los años los problemas fronterizos entre México y Estados Unidos se han agudizado, y recientemente han surgido otros, como agua y energía.

Una de las condiciones legales que se requiere para promover una gestión pública fronteriza eficaz es la de hacer compatibles las disposiciones constitucionales sobre la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal, con la disposición constitucional de la dirección de la política exterior como facultad exclusiva del presidente de la República (Bustamante, 1995: 307). En otras palabras, deben atenderse las implicaciones de seguridad o soberanía nacional, derivadas de la interacción fronteriza, para que se conviertan en un objetivo de normatividad dentro del contexto federal, y que es la base de la administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno.³⁵ Sin embargo, cualquier cambio o adaptación constitucional, implica el reforzamiento de las capacidades de gestión gubernamental, considerando las limitaciones que existen en los ámbitos local y estatal en la frontera norte mexicana.

35 Paralelamente, el propio Jorge A. Bustamante ha planteado que: "Sin sugerir que se le quite al presidente la representatividad de la nación y la dirección de la política exterior, se deben federalizar y jerarquizar las competencias sobre la acelerada dinámica internacional de las relaciones fronterizas que representan una modalidad regional de las relaciones bilaterales". Véase Bustamante, Jorge A., "Una vecindad inescapable", en *El Financiero*, 11 septiembre de 1999.

La diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en los problemas fronterizos entre México y los estados de California y Texas, cuestionan que un sólo actor —el presidente de la República— pueda influir en los distintos problemas fronterizos. Mantener esta tendencia implica seguir fomentando las relaciones exteriores únicamente en la figura presidencial, marginando el papel de otros actores gubernamentales, como pueden ser los gobernadores, alcaldes y legisladores de los estados fronterizos del norte de México. De ahí la importancia de descentralizar funciones a los actores locales, con el objeto de hacer más eficaz la interacción gubernamental transfronteriza. En resumen, adaptar la tensión entre federalización y descentralización representa uno de los desafíos principales de la política del gobierno federal en materia de asuntos fronterizos en México, particularmente cuando existen problemas con un carácter transnacional que provocan impactos en los ámbitos local y estatal.

Consideraciones finales

La premisa planteada en el artículo supone que una mayor y eficaz cooperación en materia de asuntos fronterizos entre los tres ámbitos de gobierno en México y fundamentada en una capacidad gubernamental, puede ser una alternativa para reducir las tensiones y conflictos fronterizos, promoviendo, a su vez, procesos de planeación y cooperación transfronteriza con sus homólogos de Estados Unidos. Se ha fundamentado teóricamente la premisa destacando la importancia, los contextos y algunos elementos que condicionan el papel de los gobiernos fronterizos para promover la cooperación fronteriza, enfatizando la capacidad gubernamental como un factor fundamental en el diseño y desarrollo de políticas públicas locales y regionales transfronterizas.

Las iniciativas públicas transfronterizas se justifican porque las ciudades y estados fronterizos del norte de México comparten problemas comunes, a causa del carácter transnacional de temas como la migración, narcotráfico y medio ambiente. Ese contexto ha determinado que algunos gobiernos locales y estatales fronterizos hayan promovido o participado en propuestas de cooperación transfronteriza, bajo la figura de los acuerdos interinstitucionales. Por ejemplo, acuerdos de cooperación policíaca en casos de secuestros e investigaciones, y en materia de cooperación económica, algunas iniciativas para tratar de planear el crecimiento económico. No obstante, esos acuerdos se han planteado en un marco en que los gobiernos cuentan con limitaciones de tipo legal, técnico, de gestión y cultural, que han reducido su eficacia y efectividad.

Se plantea si en el corto plazo será posible reducir y, en su momento, evitar tales limitaciones, que han obstaculizado el desarrollo fronterizo en el norte del país, y las iniciativas de cooperación transfronteriza con las autoridades de Estados Unidos. Se considera que no será posible reducir las limitaciones mencionadas, porque sus causas tienen un carácter estructural, que en parte obedece a la propia conformación del Estado mexicano. Por lo cual, la alternativa más adecuada es avanzar hacia una gestión intergubernamental en los asuntos fronterizos, en un marco de descentralización y federalización, lo que implica reconocer las competencias de cada ámbito gubernamental en materia de la administración del desarrollo fronterizo.

El hecho de que en los últimos años se hayan agudizado las tensiones fronterizas en materia de seguridad, migración laboral, narcotráfico, inseguridad pública, contaminación ambiental, demandas de infraestructura e impactos locales de políticas económicas federales, entre otros temas, refleja la dificultad de reducir esos problemas, fomentando, en cambio, tendencias permanentes de cooperación trans-

fronteriza y que conduzcan a la planeación de políticas binacionales. En ese contexto, se requiere voluntad política, conocimiento y capacidad gubernamental en los actores nacionales para establecer las condiciones institucionales en México. La finalidad es repensar y rediseñar las relaciones fronterizas con los Estados Unidos, sobre la base de una nueva gestión pública local y estatal fronteriza, cuya meta sea la cooperación y planeación orientada hacia una calidad de vida y respetuosa de la soberanía nacional.

El modelo del federalismo mexicano vigente tendrá que revisarse política y jurídicamente, porque los municipios del norte de México se enfrentan a problemas de carácter federal y transnacional como el narcotráfico, medio ambiente, migración e infraestructura, que cuestionan su propia legitimidad y el desarrollo. Pero, fundamentalmente, tiene que evaluarse la coordinación, cooperación y planeación de acciones conjuntas entre los tres ámbitos de gobierno en México en las políticas públicas fronterizas. El reto es una gestión pública intergubernamental nacional y transfronteriza más eficaz; de lo contrario, en los próximos años se seguirán agudizando los problemas fronterizos entre México y Estados Unidos.

En suma, la reformulación del papel de los gobiernos fronterizos con Estados Unidos es una respuesta a los procesos de globalización, al nuevo papel del Estado, al carácter transnacional de los problemas fronterizos y, principalmente, es la constatación de que las políticas del gobierno federal hacia la frontera norte han sido ineficaces para reducir los problemas y las tensiones fronterizas con Estados Unidos.

Agranoff, Robert (1997) "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
 — y McGuire, "Multi-Network Management: Collaboration

Bibliografía



Bibliografía

- and the Hollow State in Local Economy Policy”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 3, enero, 1998.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) Prólogo al libro de José María Ramos, *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso de México-California*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Andreas, Peter (1996) “U.S.-Mexico: Open Markets, Closed Border”, en *Foreign Policy*, núm. 103 (verano), pp. 51-69.
- Bustamante, Jorge A. (1995) “Administración municipal y relación bilateral”, en Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez (coords.) *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*. México: Colef-Fundación Friedrich Ebert, pp. 297-308.
- Dror, Yehezkel (1995) “Las capacidades de gobernar y la integración Europea”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: INAP, núm. 4, septiembre-diciembre.
- (1997) “Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. España: Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública, septiembre-abril, pp. 189-201.
- Fraser, Leslie (1999) “Wilsonian España Policy Prescriptions and National Security in U.S. Mexican Relations”, en *The Cold War, the War in Drugs and NAFTA*. Victoria, Australia: La Trobe University.
- General Accounting Office (1999) “U.S.-Mexico Border. Issues and Challenges Confronting the United States and Mexico”, Washington, DC, julio.
- Guillén, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez (coords.) (1995) *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*. México: Colef-Fundación Friedrich Ebert.
- Herzog, Lawrence (edit.) (1986) *Planning the International Border Metropolis: Transboundary Policy Options for the San Diego-Tijuana Region*, Center for U.S. Mexican Studies, University of San Diego, CA.
- Krasner, Stephen D. (1990) “Interdependencia simple y obstá-

- culos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Torres Blanca (coord.) *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* El Colegio de México, pp. 45-62.
- McGuire, Michael, Barry Agranoff Rubin, Robert y Craig Richards (1994) “Building Development Capacity in Nonmetropolitan Communities”, en *Public Administration Review*, núm. 54, p. 5.
- Ojeda, Mario (1981) *Alcances y límites de la política exterior de México*. El Colegio de México.
- Ramos, José María (1995a) “California policies towards Mexico: Proposal and binational impacts”, en *Research Report*, Colef-Conacyt, octubre, 1995.
- (1995b) *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la Frontera de México*. México: Colef-Conacyt.
- (1996) *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso de México-California*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2000) “Cooperación transfronteriza de Cataluña y la integración europea”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XL, abril-junio, núm. 2, pp. 345-377.
- (2002) “Cooperación antidrogas y seguridad pública en la frontera México-Estados Unidos”, en Bailey, John y Jorge Chabat, *Inseguridad pública y gobernabilidad: desafíos para México y Estados Unidos*. México: Editorial Plaza y Janés (en prensa).
- Rico Ferrat, Carlos (1989) “Modelos implícitos y explícitos en la evaluación de la capacidad de negociación intergubernamental”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXIX, abril-junio, núm. 4., pp. 693-712.
- (1990) “Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate”, en Torres Blanca (coord.) *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, pp. 253-270.

Bibliografía

- Bibliografía
- Saint-Germain, Michelle (1995) "Similarities and Differences in Perceptions of Public Service among Public Administrators on the U.S.-Mexico Border", en *Public Administration Review*, noviembre-diciembre, vol. 55, núm. 6, pp. 507-516.
- Sánchez, Roberto (1990) *El medio ambiente como fuente de conflicto en la relación binacional México-Estados Unidos*. Tijuana, BC: Colef.
- Sosa, José (1999) "Modernizar la administración fronteriza: ¿una tarea pendiente?", en *Anuario México-Estados Unidos-Canadá, 1998*, El Colegio de México, pp. 119-156.
- Ward, Peter (1998) "Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", en *Política y Gobierno*. México: CIDE, vol. V, núm. 1, primer semestre.
- Zúñiga, Víctor (1990) "Uso de drogas e interacción transfronteriza en las ciudades fronterizas de Tamaulipas", en *Frontera Norte*. México: Colef, vol. 2, núm. 3, enero-junio, pp. 115-136.