

Regímenes de planificación transfronteriza: México-Estados Unidos

Sergio Peña Medina*

Resumen: Este artículo ofrece un marco teórico conceptual aplicado a la frontera México-Estados Unidos, para abordar la planificación transfronteriza desde la óptica de los regímenes identificados, que están enfocados al manejo de recursos compartidos, a la oferta de bienes públicos y al manejo de riesgos. El argumento central gira en torno a la habilidad de ambos países para desarrollar una capacidad institucional de planificación transfronteriza. Se analiza la evolución de sus prácticas, actores y la agenda, que da como resultado la formación de regímenes de planificación transfronteriza que operan de manera simultánea.

Palabras clave: planificación transfronteriza, cooperación transfronteriza, regímenes de planificación, relación México-Estados Unidos, espacio transfronterizo, planificación colaborativa.

Abstract: This article offers a theoretical conceptual framework for studying transborder planning on the U.S.-Mexico border from a regime perspective. Three types of regimes are identified: those focused on the management of shared natural resources, others focused on the supply of public

* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Teléfono: (656) 616 7490; 616 8578, fax: (656) 616 9214. Correo electrónico: spena@colef.mx

goods, and risk management regimes. The central argument revolves around the ability of both countries to develop an institutional capacity for transborder planning. The article studies the way planning practices, actors, and the agenda have evolved to bring about transborder planning regimes which operate simultaneously.

Key words: transborder planning, transborder cooperation, planning regimes, Mexico-United States relations, transborder space, collaborative planning.

Introducción

El objetivo de este artículo es ofrecer un marco teórico conceptual aplicado a la frontera México-Estados Unidos, para examinar la planificación transfronteriza, desde la óptica de los regímenes. Las preguntas centrales son: ¿cómo se puede abordar y entender la planificación transfronteriza?; ¿de qué manera ésta ha evolucionado en sus prácticas y enfoques espaciales?; ¿quiénes son los actores que controlan sus procesos?; y ¿cuáles son los temas que forman parte de su agenda?

El artículo se basa de manera sustantiva en las ideas de la planificación colaborativa (Forester 1999; Innes 1999; Healy 2006), lo mismo que en la teoría neoinstitucional (Olson 1965; Ostrom 1990, 2005; North 1990). El argumento propuesto como punto de partida es que el centro de atención de la planificación transfronteriza debe enfocarse al diseño de una arquitectura institucional, de tal forma que conduzca a promover la cooperación transnacional a una escala regional, y logre establecer un marco de gobernabilidad. Hay tres elementos que están ligados íntimamente y que son centrales para el análisis: la gobernabilidad, el significado del espacio transfronterizo y la formación de regímenes de planificación.

La gobernabilidad, según Healy (2006), quien comparte la definición con Ostrom (1990), es un proceso para establecer una arquitectura institucional para manejar de forma colectiva los asuntos

comunes que competen a una comunidad política, que comparte el mismo espacio y territorio. Esta definición le sirve como referente teórico al trabajo de Peña (2007), para tratar la planificación transfronteriza y aquí se retoma para elaborar un análisis de los regímenes de planificación que operan en la frontera México-Estados Unidos.

La planificación transfronteriza tiene que incluir aspectos de política que envuelven al Estado-nación, y también que estudiar con más detalle los contextos locales donde ocurren las acciones y se establecen las políticas públicas (Ostrom 2005). Las fronteras son espacios donde agencias y autoridades múltiples, con mandatos específicos, actúan de manera simultánea; esto significa que es necesario hablar sobre las instituciones y su escala político-territorial. Los conceptos de Brenner (1999) sobre “deterritorialización” y “reterritorialización” son de mucha ayuda para entender los regímenes institucionales, característicos de la planificación transfronteriza. En consecuencia, se requiere incorporar un diálogo sobre la concepción del espacio y su relación con dichos regímenes.

Aquí un régimen se define como lo entiende Neumayer (2001), en el contexto de las relaciones internacionales. Él se aboca a responder una pregunta básica ¿cómo lograr y sostener la cooperación en un mundo dividido en Estados-nación soberanos? En esencia, ¿de qué manera las normas y las instituciones emergen para normar los comportamientos de los actores y promover la cooperación?

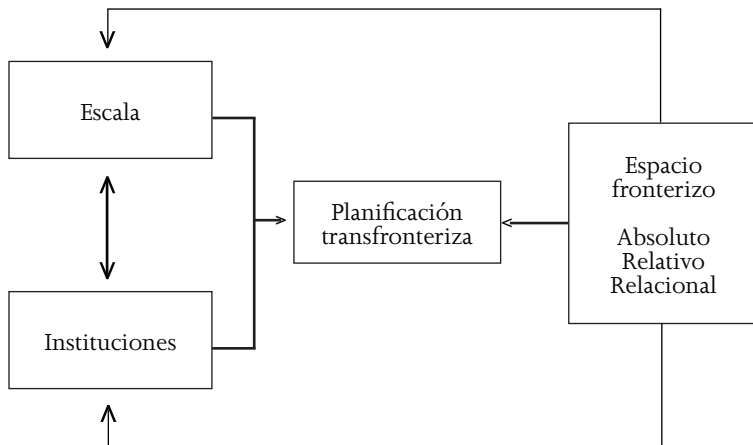
El artículo está dividido en cuatro secciones; la primera trata sobre la concepción del espacio transfronterizo y su vínculo con las instituciones emergentes y sus características. La segunda analiza lo que es un régimen, y la manera que ayuda a entender los procesos y las prácticas de la planificación en la frontera México-Estados Unidos. La tercera consta de tres subtemas relacionados con los regímenes de planificación transfronteriza identificados —administración y distribución de recursos comunes, la oferta de bienes colectivos y el manejo de riesgos—. La última ofrece un análisis sobre la efectividad de los regímenes y los problemas que enfrentan las comunidades fronterizas.

El espacio transfronterizo

La planificación transfronteriza no está exenta de un análisis espacial, la figura 1 representa la propuesta conceptual para analizarla y entenderla. Aquí se parte de la premisa de que las instituciones han evolucionado de forma paralela con los cambios en el significado del espacio transfronterizo.

Figura 1

Marco conceptual del espacio y la planificación transfronteriza



Fuente: elaboración propia.

Al igual que Brenner (1999), se argumenta que las escalas y las instituciones se relacionan y refuerzan simultáneamente. La manera de concebir el espacio fronterizo da forma al diseño institucional a través de sus funciones, atribuciones y limitaciones. Además, las instituciones tienen un componente político territorial, cuya escala puede ser mundial, nacional, local y regional. Entonces, es importante dedicar parte del análisis a clarificar el concepto del espacio y cómo se traslada a las prácticas de la planificación. El trabajo de

Harvey (2006) es un buen punto de partida; argumenta que el espacio tiene tres significados: absoluto, relativo y relacional. Castells (2000) y Soja (1995, 2003) ofrecen otras tipologías, pero en esencia los conceptos son similares.

Según Harvey (2006), el espacio absoluto es un referente físico, “una cosa en sí misma”, es tangible, es decir, puede ser medido; por ejemplo, la distancia en kilómetros de la frontera México-Estados Unidos de oeste a este. Es delimitado, donde ocurren fenómenos sociales; tiene manifestaciones concretas como puentes, barreras físicas, bordes, calles, corredores, nodos, etcétera. En resumen, está constituido por elementos o cosas que delimitan, referencias físicas de demarcación. Graham y Healey (1999) se refieren a esta concepción como “euclidiana”, cuyo enfoque es el espacio-objeto, que desde la perspectiva de la planificación ofrece soluciones de tipo físico; por ejemplo, la separación de objetos o usos (zonificación). Desde la percepción absoluta del espacio, la práctica de la planificación transfronteriza se centra en temas relacionados con aspectos físico-geográficos como límites, bordes, demarcaciones, topografía y ríos, entre otros.

En cuanto al espacio relativo, no puede entenderse sin el vínculo temporal; su relación con el tiempo es fundamental. La fricción creada por la distancia es una variable clave para entender este significado (Harvey 2006). La comprensión del espacio-tiempo (Ibid.) y los flujos que ocurren, según Castells (2000), permiten entender a la sociedad misma y su forma de organizarse. La intensidad de los flujos y su velocidad son lo que da significado al espacio relativo. Desde esta visión, los espacios son dinámicos y su posición o estatus puede ser fortalecido o debilitado, según cómo influyan los cambios tecnológicos en la relación tiempo-espacio, y también los que ocurren en la reorganización espacial de las actividades económicas, como la globalización. El espacio transfronterizo desde una óptica relativa se centra en los flujos de bienes, personas e inversiones, creados por las economías de aglomeración (Alegría 1992; Soja 1999). Su práctica se centra en las instituciones (acuerdos comerciales y leyes, tales como la zona libre) y las infraestructuras (puentes, garitas, cruces, puertos modelo), que faciliten y hagan más eficientes los flujos autorizados (Morehouse 1995).

El tercer enfoque espacial es el que algunos llaman relacional (Harvey 2006; Graham y Healey 1999), otros el tercer espacio (Soja 1999) o el de lugar (Castells 2000); estos autores de la corriente crítica ofrecen una mirada alternativa. Mientras que el espacio absoluto se enfoca a aspectos físico-geográficos, el relativo a la relación espacio-tiempo y la fricción de la distancia, el relacional se aboca a entender las relaciones sociales concretas. Este último parte de la premisa de que el espacio es algo construido socialmente, trata de entender el significado de los imaginarios urbanos, producto de las relaciones sociales como el poder, género, clase y raza, en otras palabras, cómo los actores lo usan y se apropian de él.

Forester (1989) y Healey (2006) son de los pocos que ligan esta concepción del espacio con la práctica de la planificación; en específico la colaborativa, la cual está basada en la racionalidad comunicativa, que según ellos es la columna vertebral de la planificación fundamentada en la noción del espacio relacional, que para Healey (2006) conlleva a un cambio en paradigmas, de un enfoque instrumental racional (objeto-espacio) a uno de racionalidad comunicativa, centrado en los procesos para llevar a cabo un debate inclusivo de los actores interesados (*stakeholders*). Healey (2006), Innes y Booher (1999), Forester (1989, 1999) coinciden en que los procesos, estructuras y contextos que enmarcan los debates son el centro de la planificación. Además, los acuerdos que de allí surjan y la manera como se consensuaron son tan importantes como el plan mismo. Desde la perspectiva relacional, la práctica de la planificación transfronteriza se centra en la elaboración de mecanismos que faciliten o hagan más fluida la comunicación entre actores y la formación de redes. Estudios sobre la emergencia de una sociedad civil transnacional y su rol como diplomacia paralela ilustran la práctica relacional del espacio transfronterizo.

Regímenes y la cooperación transfronteriza

El centro de gravedad de las relaciones internacionales gira en torno a explicar la razón de cooperación entre las naciones y el surgimiento de marcos de gobernabilidad, aun en ausencia de un gobierno

transnacional o autoridad central con todas las prerrogativas; en otras palabras, la emergencia de una gobernabilidad sin gobierno. Roseneau (citado en Karns y Mingst 2004, 4) plantea que una diferencia importante entre gobierno y gobernanza es que el primero es una institución establecida, apoyada en leyes y autoridad formal (por ejemplo el monopolio de usar la fuerza policiaca); mientras que la segunda se basa en metas compartidas y convergencia de intereses, sobre todo en normas y reglas que emanan de las prácticas sociales.

Es importante entender el surgimiento de la cooperación y la conformación de un régimen. Young (1999, 5) lo define como “[...] un conjunto de reglas, procedimientos de tomas de decisiones y programas que fomentan el surgimiento de prácticas sociales, asigna roles a los participantes y, gobierna sus interacciones” (traducción propia). En esencia, la teoría del régimen permite estudiar la forma en que se establecen marcos conceptuales de políticas, que facilitan la resolución de diferencias y conflictos, y avanzar en metas comunes. El estado del conocimiento sobre la teoría de los regímenes (Levy et al. 1995) señala que éstos surgen para abordar los temas siguientes: el manejo de recursos compartidos o comunes (Ostrom 1990); dilemas de cooperación análogos al dilema de los prisioneros y la tragedia de los comunes (Axelrod 1984) y la acción colectiva en la oferta o provisión de bienes públicos (Olson 1965).

Los recursos compartidos o comunes tienen inherente el problema de la distribución y asignación de derechos, que debe hacerse de tal forma que los arreglos convenidos se perciban como justos y legítimos, para prevenir que los actores tengan el incentivo de hacer trampa o de no participar (Ostrom 1990, 2005). Los recursos comunes han sido una fuente de conflictos fronterizos entre vecinos, a lo largo de la historia. Los países en una fase temprana del proceso de formación del Estado-nación luchan por crear derechos de propiedad de los recursos fijos o finitos; en particular, sobre los que tienen un valor de intercambio, como los minerales e hidrológicos, entre otros, y las disputas territoriales son comunes. La necesidad de crear un régimen para evitar la “tragedia de los comunes”¹ es

¹ En 1968, el biólogo Garret Hardin publicó su trabajo seminal donde describe el reto que representa la administración de los recursos comunes. Con la idea principal de que, ante la

evidente. El establecimiento de mecanismos de decisión colectiva para manejar recursos naturales comunes es un dilema transversal o general en todas las fronteras, y la de México-Estados Unidos no es la excepción.

Un segundo conjunto de problemas transfronterizos está relacionado con la metáfora del dilema de los prisioneros, de la que existe una gran variedad de ejemplos en la teoría de juegos (Holcombe 1996; Karns y Mingst 2004; Ostrom 2005). El juego describe la importancia de la comunicación y cooperación para la toma de decisiones colectivas. El dilema de los prisioneros demuestra que la colaboración, la mayoría de las veces, da como resultado una mejor posición o beneficios superiores, comparada con la alternativa de comportamiento egoísta y racional. Axelrod (1984, 1997) explora el tema de la cooperación, y demuestra que la “sombra del futuro” juega un rol importante, y que no es otra cosa que la descripción de un escenario de incertidumbre, donde las probabilidades son desconocidas. La cooperación lo transforma en uno de riesgos, donde éstas pueden determinarse y administrarse. En este contexto, los temas transfronterizos se convierten, de problemas de distribución y asignación de recursos fijos y finitos, percibidos como juego de suma cero, a la promoción de la cooperación o juegos de suma variable. La hipótesis propuesta aquí es que un régimen de cooperación emerge para manejar y administrar la frontera de manera compartida en temas de interés mutuo o un alto grado de convergencia; por ejemplo, los vinculados con exposición y vulnerabilidad de ambas partes a riesgos naturales y antropogénicos como inundaciones, incendios forestales, materiales peligrosos, terrorismo, etcétera, que requieren el apoyo de la contraparte.

Otro tipo de régimen transfronterizo se deriva de la oferta de bienes públicos; los que son puros tienen dos características: simultaneidad (pueden ser usados por dos o más consumidores sin dañar su utilidad) y la no exclusión (a nadie se le puede negar). El

falta de reglas o una autoridad central, el criterio racional de maximizar beneficios prevalece, y todos los participantes tienen el incentivo de utilizar o explotar el recurso al máximo; sin embargo, en el largo plazo el resultado de la maximización racional es subóptimo, comparado con la alternativa de cooperación.

trabajo pionero de Olson (1965) ofrece las bases conceptuales para entender las condiciones que permiten a los actores organizarse y actuar de manera coordinada en la provisión de bienes públicos. Él argumenta que para entender la acción colectiva son importantes el tamaño del grupo y la estructura, de la cual identifica tres tipos: privilegiada, latente e intermedia. La primera es cuando alguien se beneficia sobre manera de la existencia de un bien público o colectivo, y tiene el incentivo de ofertarlo sin necesidad de afiliarse a una organización o grupo. En el lado opuesto, en la estructura latente existen muchas personas y los beneficios son marginales, nadie puede crear una agrupación, puesto que el costo (esfuerzo) excede los beneficios que se derivan de ésta o de la acción colectiva de grupos. Sobre dicha acción, es importante destacar que la cooperación y coordinación son necesarias para lograr ciertas metas u objetivos, que un solo miembro no puede alcanzar, porque los costos de oportunidad son muy altos para actuar por cuenta propia. Entonces, lo que resta es un proceso de negociación sobre cómo distribuir los excedentes generados por la acción colectiva (Young 1994), como un producto, beneficio o diferencial vis a vis la suma del esfuerzo individual.

Hay ejemplos de países vecinos que conjugan esfuerzos para construir infraestructura, bienes públicos que un solo miembro no puede ofrecer, por el temor de generar un conflicto o bien debido a lo alto de los costos. La frontera México-Estados Unidos se considera un modelo exitoso de cooperación. Presas, diques para controlar las inundaciones e hidroeléctricas son ejemplos concretos de bienes públicos transfronterizos. También lo son las cosas no tangibles como normas, leyes y reglas que permiten la acción colectiva; como un tratado.

Los regímenes no son instituciones monolíticas, existen en varias formas y grados de formalización de las reglas y convergencia de intereses, pueden ser descentralizados (mercado); informales, basados en normas sociales como mecanismos para regular y sancionar el comportamiento; formales, sustentados en reglas emanadas de un sistema legal y constitucional (Ostrom 1990). Levy et al. (1995) ofrecen una tipología de regímenes basada en dos elementos (la formalidad de las reglas y la convergencia de las expectati-

vas), que dan como resultado cuatro tipos: el “no régimen”, cuando las reglas son informales y las expectativas de convergencia son nulas. Un “régimen muerto”, con las reglas formales pero con expectativas de convergencia nulas. Un “régimen tácito”, con las reglas informales y expectativas de convergencia muy altas. Y el “régimen clásico”, cuando las reglas son formales y las expectativas de convergencia son altas. Varios temas transfronterizos inician como regímenes tácitos y terminan en clásicos; por ejemplo, el comercio y medio ambiente.

A continuación se analizan tres regímenes relacionados con la discusión previa sobre el surgimiento de la cooperación: a) la distribución y manejo de recursos comunes, b) la oferta de bienes públicos y la asignación de los beneficios de la cooperación y c) el manejo de riesgos. Los tres capturan paradigmas diferentes que enmarcan la agenda y la práctica misma de la planificación transfronteriza. Existen temas que no se abordan directamente, como los esfuerzos encaminados a promover el desarrollo económico; sin embargo, el marco teórico conceptual elaborado aquí permitiría hacerlo desde la óptica del régimen de bienes públicos.

Regímenes de planificación transfronteriza

El manejo de recursos finitos compartidos

Estudiosos de las fronteras, como Anderson (1996) y Martínez (1998), coinciden en que en la mayoría de los casos, las fronteras del Estado-nación moderno son producto de conflictos; son las “heridas de la historia”; la de México con Estados Unidos es un ejemplo. El argumento central es que este tipo de régimen se caracteriza por ser un juego de suma cero. Los recursos en disputa (agua, tierra, minerales) son fijos o finitos, por lo tanto las ganancias de un país son las pérdidas del otro. A continuación se incluye un recuento histórico de la gestación de este régimen en la frontera norte de la república mexicana.

México perdió una parte importante de su territorio original, poco después de consumada su independencia. Esto se debió a movimientos de secesión, guerra o venta. La firma del Tratado de

Guadalupe-Hidalgo, en 1848, y la compra de Gadsden, en 1853, constituyeron lo que es hoy la frontera.

El artículo v del Tratado de Guadalupe-Hidalgo es uno de los más importantes, en él se establecen las fronteras del Pacífico al Atlántico; en el artículo XXI se asienta que toda disputa debe resolverse de manera pacífica y con el nombramiento de un comisionado por bando, para poner en marcha el tratado. Con las convenciones de 1882, 1884, 1889, 1906 y 1933 se resolvieron las disputas territoriales y de demarcación de la frontera.² En 1963 se celebró otra, conocida como El Chamizal, para solucionar una polémica de casi un siglo, debido a cambios ocurridos en el cauce del río Bravo, en la zona de Ciudad Juárez-El Paso. Por último, en 1970 los dos países firmaron un tratado para terminar con todas las discusiones territoriales. De este recuento histórico se puede rescatar el hecho de que ambas naciones fueron capaces de operar e implantar el tratado de 1884, a través de comisiones bilaterales y, para concluir, institucionalizar mecanismos de resolución de conflictos, mediante la Comisión Internacional de Límites (CIL), derivada de la convención de 1889, la cual empezó a operar ese mismo año.

Dicha convención ofrece algunas pistas relacionadas con el marco y las prácticas de planeación transfronteriza negociadas por ambos países. En el artículo II de la CIL se establece que los comisionados de las dos partes serán ingenieros. Además, no puede existir tratado alguno o abordarse “cualquier asunto” sin la presencia de ambos (artículo III). Hay que enfatizar dos elementos: a) la naturaleza técnica de la CIL, al nombrar a un ingeniero como la cabeza de la organización y b) la adherencia a los principios básicos de la diplomacia, de respetar la soberanía de cada Estado.

La naturaleza técnica de la CIL es necesaria y entendida si se consideran los temas que dominan la agenda fronteriza. El mandato asignado a ella es determinar y demarcar la frontera en concordancia con el Tratado de Guadalupe-Hidalgo; sin embargo, esto es más fácil decirlo que hacerlo. Los límites establecidos toman como puntos de referencia geográfica los ríos (Gila, Bravo y Colorado). Sin embargo, sus cauces no son estables, y cambian conforme la temporada del

² http://www.ibwc.state.gov/Files/Treaty_of_1848.pdf (1 de julio de 2009).

año y las precipitaciones pluviales; el Chamizal es un ejemplo. Entonces, uno de los trabajos de la CIL es realizar estudios topográficos para determinar los linderos territoriales. En esencia, sus actividades se caracterizan por una diplomacia de ingeniería (Mumme 1986), la cual aplica la planificación racional en la que los expertos se guían por conocimiento, derivado de las ciencias duras.

Con respecto al tema de la soberanía, el siglo XIX se distinguió como el periodo de consolidación del Estado-nación como una institución político-territorial. La función de las fronteras es contener procesos sociales, económicos y culturales (Morehouse 2004). En la arena internacional el actor central es el Estado-nación, la sociedad civil, comunidades epistémicas o gobernanza transnacional son conceptos que no existen. En consecuencia, la única alternativa para manejar los asuntos fronterizos es diseñar instituciones bilaterales sancionadas por el gobierno federal, y que operen conforme a los procedimientos y reglas formales de las leyes internacionales como tratados, convenciones y minutas.³ En resumen, el contexto histórico o el “escenario de acción” (Ostrom 2005) permite el surgimiento de regímenes clásicos para manejar los asuntos transfronterizos; éstos conceptualizan simultáneamente a la frontera como un espacio absoluto. Burocracias como la CIL y la patrulla fronteriza, por mencionar un par, están a cargo de operar el espacio fronterizo euclidiano.

La oferta de bienes públicos o colectivos

El Tratado de Aguas, del 3 de febrero de 1944, merece un tratamiento y análisis especial, es un punto de inflexión porque es la transición hacia un paradigma o régimen nuevo de planificación transfronteriza; su importancia se debe a tres razones: a) transforma la CIL en CILA; b) cambia el énfasis de los temas de la agenda de límites y disputas territoriales, que para ese momento están prácticamente resueltos, hacia los de distribución y manejo de recursos comunes como el agua y c) redirecciona la cooperación de la oferta

³ La Comisión Internacional de Límites de Aguas (CILA), antes CIL, enlista 3 tratados, 6 convenciones y 314 minutas, documentadas desde 1922. http://www.ibwc.state.gov/Treaties_Minutes/Minutes.html (7 de julio de 2009).

o provisión de bienes públicos transformando la relación de un juego de suma cero a uno de suma variable. Aunque no es el centro de atención de este artículo, es importante mencionar que también hay avances en la conservación de áreas naturales binacionales protegidas, como es el caso de Big Bend/Maderas del Carmen.

Con respecto a la transformación de la CIL en CILA, las prácticas de la planificación transfronteriza en esencia permanecen igual; el mandato de la agencia se expande para incluir temas relacionados con el agua. En otras palabras, la existencia de la CILA, como el actor central, significa que la planificación sigue definiéndose en términos técnico-rationales, como la aplicación del conocimiento científico a las políticas públicas (Friedmann 1987). Los procedimientos continúan enmarcados por protocolos y leyes internacionales, respetando el derecho soberano de cada país. La sociedad civil y el mercado como instituciones siguen ausentes, en resumen la planificación transfronteriza continúa operando en el marco de un régimen clásico.

La gestión del agua es quizá la más estudiada, y ha generado una cantidad considerable de literatura (Ingram et al. 1995; Michel 2003; Mumme 1986; Mumme y Brown 2000; Peña 2005; Browning-Aiken et al. 2004). Existen varias cuencas a lo largo de la frontera; las más importantes son las de los ríos Bravo y Colorado.⁴ La distribución del agua es más complicada que la demarcación de límites, la cual puede llevarse a cabo por medio de topógrafos. Sin embargo, requiere un entendimiento y conocimiento de ecosistemas, en específico de la dinámica de las cuencas, para determinar la cantidad asignada a cada país. El análisis de las minutas, producidas a lo largo de la historia de la CILA, indica que la gestión del agua ha atravesado por varias etapas. De la asignación y entregas a los aspectos de calidad del recurso, en particular a la salinidad del líquido del río Colorado, entregado a México; hasta llegar al saneamiento y sustentabilidad, los asuntos más recientes de la agenda.

El tercer punto es el más importante, debido a que transforma la distribución de un recurso común y finito a la provisión u oferta

⁴ De menor importancia están las de los ríos Tijuana y San Pedro, en la frontera Sonora-Arizona, también la del río Nuevo en el área de Caléxico-Mexicali.

de bienes públicos y un esquema de juego de suma variable. En el escenario de acción fronterizo, una dimensión de los bienes públicos está asociada con infraestructura física como diques para el control de inundaciones, presas, plantas hidroeléctricas y puentes, por mencionar algunos ejemplos. Ambos países convergen en estos temas y avanzan en la agenda; por un lado, esos proyectos se enmarcan en el poder de policía del Estado enfocado a proteger la seguridad, salud pública y la propiedad de las personas. Por otro, como se dijo antes, se crean los ahorros o beneficios potenciales a partir de la cooperación y acción colectiva en la oferta de este tipo de bienes públicos. Entonces, el centro de atención se convierte en cómo diseñar mecanismos y esquemas para determinar la contribución de cada miembro, de tal forma que el acuerdo se perciba como justo y equitativo para fomentar la cooperación.

Son tres los esquemas de equidad más comunes, asociados con la negociación de costos-beneficios, aquí se conceptualizan como costos de oportunidad (Young 1994, 82), y son: dividir los costos-beneficios en a) partes iguales entre los dos países; b) asignarlos de manera igual entre todos los beneficiarios y c) distribuirlos de forma diferenciada, con base en los costos de oportunidad de cada país.

Entonces la pregunta es ¿cuál es el esquema que ha prevalecido en la oferta de bienes públicos transfronterizos? La figura 2 muestra algunos proyectos implantados de manera conjunta; y ofrecen pistas para analizar el tipo de esquema de costo-beneficio prevaleciente. En términos generales, se podría decir que se ha adoptado uno que se asemeja más al tercero, basado en los costos de oportunidad proporcionales. El servicio de almacenamiento y tratamiento de aguas residuales, etcétera, se segmenta en varios componentes, y se estima la proporción utilizada por cada parte o a la que tiene derecho. Los costos asignados a cada país son proporcionales a la cantidad de uso, y paga el costo marginal que genera el diferencial en los estándares o normas (Internacional Boundary and Water Comisión, IBWC, minuta 283) en el total; o bien por la reubicación del proyecto (Ibid., minuta 227). Además, se toma en cuenta la diferencia en costos entre los dos países; por ejemplo, un proyecto que utilizará insumos mexicanos (trabajo) sería más barato que si

se emplearan los de Estados Unidos. En estos casos también se ha adoptado el criterio de costos de oportunidad (Ibid., minuta 283).⁵

Figura 2

Proyectos conjuntos y esquemas de costo-beneficio

Proyecto de referencia	Esquema de costo-beneficio	Minutas (CILA)
Presa Falcón	Costos distribuidos de acuerdo con la capacidad de almacenamiento de cada país	192 (1949)
Presa Amistad	Costos distribuidos de acuerdo con la capacidad de almacenamiento de cada país; EE UU, 56.2 por ciento y México 43.8	207 (1958) y 210 (1961)
Presa Anzalduas	Costos compartidos en partes iguales	196 (1951) 203 (1955)
Planta Internacional de Tratamiento de Aguas Residuales Agua Prieta, Sonora-Douglas, Arizona	Costos determinados con base en el volumen generado por cada país	216 (1964)
Proyecto Internacional de Saneamiento de Nogales	Costos determinados con base en el volumen generado por cada país; EE UU incurre en todos los costos de relocalización de la planta al norte de Nogales, Arizona	206 (1958) 227 (1967)
Proyecto Conjunto de Saneamiento (Laredo)	Partes iguales. México paga en su propia moneda	279 (1989)
Planta Internacional de Saneamiento (San Diego)	México contribuye con la cantidad que le costaría construir la planta en su territorio. EE UU paga el costo extra por el tratamiento secundario, para que el afluente se ajuste a la norma de la Agencia de Protección Ambiental, EPA (por sus siglas en inglés)	283 (1990)
Puente Córdoba	Cada país construye, opera y mantiene la parte del puente que le corresponde	290 (1993)

Fuente: IBWC. http://www.ibwc.state.gov/Treaties_Minutes/Minutes.html 1 (de julio de 2009).

⁵ Todas las minutas de la IBWC están incluidas en: http://www.ibwc.state.gov/Treaties_Minutes/Minutes.html (1 de julio de 2009).

Para ilustrar este punto, la planta internacional de tratamiento de aguas residuales de San Diego trata las aguas negras de Tijuana; sin embargo, México sólo contribuyó con la cantidad que le costaría construir la misma planta en su territorio.

Los puentes internacionales son otro ejemplo de bienes públicos transfronterizos ofertados en conjunto. Sin embargo, los esquemas difieren de los vinculados con el agua. Savas (2000) los denomina del tipo peaje (*toll good*), y son un bien público imperfecto, pues su característica es que se pueden consumir simultáneamente, pero la exclusión de los usuarios es factible a través de cuotas. Pero ellos estarían dispuestos a pagar por usarlo; así revelan sus preferencias y disposición de pagos necesarios, para generar información y estimar la demanda. Entonces, la oferta privada a través del mercado de este tipo de bienes es factible, puesto que hay información sobre la demanda.

Entre México y Estados Unidos existen 23 puentes (véase figura 3); todos se localizan en la frontera de México con Texas, y son varios los propietarios o concesionarios que proveen el servicio. En el lado estadounidense hay tres controlados por capital privado; el mismo número es operado por la CILA; uno más por Texas y el resto por los gobiernos locales, y constituyen una fuente importante de ingresos. En la parte mexicana, todos los puentes pertenecen al gobierno federal y son operados por Caminos y Puentes Federales (CAPUFE).⁶ En relación con los puentes en ambos lados; la planificación se hace de manera conjunta y es coordinada por la CILA; sin embargo, cada país es responsable de construir su parte y de mantener la porción que le corresponde. Es decir, un esquema similar al de costos proporcionales de oportunidad.

En los puentes, el espacio se concibe de manera absoluta y relativa en el caso del manejo de flujos (personas, mercancías, etcétera). Burocracias como aduanas (*customs*) se encargan de administrar los flujos del espacio relativo. En resumen, la planificación transfronteriza relacionada con ciertos bienes públicos continúa siendo de corte racional, dominada por ingenieros; es jerárquica y burocrática de arriba hacia abajo.

⁶ El artículo 27 de la Constitución mexicana establece que todos los ríos internacionales son de jurisdicción federal, y en consecuencia también los puentes de la frontera.

Figura 3

Esquema de propiedad de los puentes internacionales

Puente internacional	County/municipio	Propietario
Fabens-caseta	El Paso/Ciudad Juárez	CILA
Bridge of the Americas (BOTA)	El Paso/Ciudad Juárez	CILA
Ysleta-Zaragoza Bridge	El Paso/Ciudad Juárez	El Paso
Buen Vecino	El Paso/Ciudad Juárez	El Paso
Paso del Norte	El Paso/Ciudad Juárez	El Paso
B&M Bridge, en Brownsville	Cameron/Matamoros	Privado
Veterans International, en Los Tomates	Cameron/Matamoros	Cameron county y Brownsville
Gateway International	Cameron/Matamoros	Cameron county
Puente Libre Comercio, en Los Indios	Cameron/Matamoros	Cameron county, San Benito y Harlingen
Progreso-Nuevo Progreso	Hidalgo/Camargo	Privado
Pharr-Reynosa	Hidalgo/Camargo	Pharr
McAllen-Hidalgo-Reynosa Bridge	Hidalgo/Reynosa	McAllen
Starr-Camargo	Starr/Reynosa	Privado
Roma-Ciudad Miguel Alemán	Starr/Reynosa	Starr county
Fort Hancock-El Provenir	Hudspeth/Ciudad Juárez	CILA
Presidio	Presidio/Ojinaga	Texas
Juárez-Lincoln	Webb/Nuevo Laredo	Laredo
Gateway to the Americas Bridge	Webb/Nuevo Laredo	Laredo
World Trade Bridge	Webb/Nuevo Laredo	Laredo
Laredo-Colombia Solidaridad Bridge	Webb/Nuevo Laredo	Laredo
Camino Real	Maverick/Piedras Negras	Eagle Pass
Eagle Pass Bridge I	Maverick/Piedras Negras	Eagle Pass
Del Río-Ciudad Acuña	Val Verde/Acuña	Del Río

Fuente: Texas Department of Transportation.

<http://www.window.state.tx.us/specialrpt/border/sfatb1.html> (7 de febrero de 2009).

El manejo de los riesgos conjuntos

La hipótesis de partida aquí es que el manejo de los riesgos y la incertidumbre son muy importantes en la planificación transfron-

teriza; el producto final es la creación de un régimen para manejar y disminuir los riesgos. Un buen punto de arranque es la metáfora de la “sombra del futuro”, empleada por Axelrod (1984), para explicar las causas que dan pie a la cooperación. Cuando la incertidumbre es la norma y las partes encuentran cierta convergencia en asuntos que les atañen, surgen esfuerzos para tratar de hacer la interacción más estructurada y predecible (Ostrom 2005); esto es, una situación de incertidumbre se transforma en una estrategia de manejo de riesgos.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, esto significa una transición de un esquema de coexistencia (Martínez 1998) a una asociación, para el manejo conjunto de riesgos (Lara 2000). Existen varios países rivales que optaron por la cooperación y establecimiento de una estrategia para tratar los riesgos y la incertidumbre. La Unión Europea es un ejemplo latente; la idea de otra guerra sin ganadores fue un incentivo poderoso para crear formas de cooperación nuevas y disuadir el riesgo de otro conflicto armado.

Glickman y Gough (1990) y Shrivastava (1995) coinciden en la definición de riesgo: la exposición a una posible pérdida, lesión o peligro. Sin embargo, lo que es importante resaltar es el concepto de la “sociedad del riesgo” (Beck 1992), la cual permite entender la cooperación en el contexto de la industrialización de la frontera. Beck la define como “[...] una época en la que el lado oscuro del progreso incrementalmente empieza a dominar el debate social” (1992, 2) (traducción propia). En otras palabras, a la sociedad no le preocupa la generación de riqueza sino las externalidades negativas que produce la modernización y su distribución. La “sociedad del riesgo” y las amenazas de la modernización superan la división social de clases, y crean coaliciones diversas.

El concepto “sociedad del riesgo” ayuda bastante, y resulta interesante aplicarlo al análisis de la planificación transfronteriza. La frontera México-Estados Unidos es un caso de estudio importante sobre el manejo de riesgos por varias razones. Primero, mientras más se intensifica la interacción económica, más compleja se vuelve la estrategia para enfrentarlos. Segundo, la intensificación de las relaciones económicas genera más flujos (bienes, personas), en consecuencia aumenta la exposición a riesgos. En esta frontera se

podría hablar de dos épocas relacionadas con el manejo de riesgos: a) el de los naturales, sobre todo los relativos a inundaciones y b) el de los antropogénicos. En los párrafos siguientes se mencionarán las instituciones, actores y prácticas de planificación relacionadas con el tema.

Los tratados internacionales, firmados por los dos países, constituyen una memoria histórica importante sobre la colaboración en el manejo de riesgos. Uno de los intentos más tempranos para tratar el tema de las inundaciones ocurrió en los años veinte (CILA, minutas 48 y 54).⁷ La convención del 1 de febrero de 1933 autorizó a la CIL construir y dar mantenimiento a la infraestructura de diques, para rectificar el cauce del río Bravo. La minuta 120 (1930) hace referencia a los peligros de inundaciones a los que está expuesta el área de El Paso-Ciudad Juárez. El tratado de 1944 impulsó los proyectos para manejar y prevenir inundaciones; eliminó las restricciones para la construcción de las presas Falcón y Amistad, y así controlar las producidas en las partes bajas del río Bravo, también las presas Caballo y Elefante (Elephante Butte), localizadas en Nuevo México, para contener los desbordamientos de la parte alta.

Ahora el enfoque es diferente, hay que enfrentar la escasez del recurso, producto de sequías y de un incremento en la demanda generada por el crecimiento exponencial de la población urbana. La escasez de agua en la frontera se ha convertido en un asunto de seguridad nacional para ambos países (Cortez et al. 2005). Las prácticas de planificación, los procesos y los actores no se modifican de manera sustancial con respecto al manejo de riesgos naturales asociados con inundaciones. El problema se sigue abordando como mero asunto de ingeniería; prevalece la planificación racional basada en principios técnico-científicos; la planificación sigue controlada por expertos y careciendo de participación pública.

Sobre los riesgos antropogénicos, es posible decir que, sobre todo del lado mexicano, están ligados de manera paralela con el Programa de Industrialización fronteriza (PIF), iniciado en 1965 y convertido en el punto de inflexión de cambios estructurales en la

⁷ Todas las minutas de la CILA están incluidas en: http://www.ibwc.state.gov/Treaties_Minutes/Minutes.html (7 de julio de 2009).

franja fronteriza, que también van de la mano con el crecimiento urbano. El cambio más significativo fue la llegada de la industria maquiladora, cuyo crecimiento ha sido documentado y analizado por Cruz (1990), Lorey (1990) y Waintraub (1990). Aquí es importante destacar los retos que la interacción económica plantea en la arquitectura institucional de la planificación transfronteriza. A continuación se analizará su agenda y cambios: los arreglos institucionales nuevos, sobre todo la adopción de prácticas y procesos innovadores, sin olvidar a los actores.

El programa de industrialización basado en el modelo maquilador ha sido exitoso desde el punto de vista del empleo y la producción. Sin embargo, la fabricación de bienes también crea externalidades negativas relacionadas con el medio ambiente y la salud pública; exacerbadas por el control laxo sobre el transporte, manejo y confinamiento de los desechos industriales (Blatter y Clement 2000; Guhathakurta et al. 2000; Sánchez 1990; Spalding 2000; Staudt y Coronado 2002).

Los riesgos ambientales se agravan debido a las fallas del gobierno, sobre todo en el lado mexicano, para ofertar infraestructura básica como agua potable, saneamiento, alcantarillado y pavimentación, etcétera (Guillén 1990, 1992; Peña 2005; Pick y Butler 1990). Además, la falta de coordinación y planeación en ambos lados empeora la percepción de una crisis ambiental y exposición a riesgos (Alegría 2008; Herzog 1990, 2000; Peña 2002). Los asentamientos irregulares y el crecimiento extensivo (*urban sprawl*) son dos formas de desarrollo urbano, que coexisten en la frontera, y contribuyen de una u otra forma a la valoración y magnificación de riesgos (Ley 2006).

La industrialización y urbanización lograron que temas nuevos se hicieran prominentes en la agenda de manejo de riesgos. En las últimas dos décadas han dominado los relacionados con la crisis ambiental, la salud pública y la seguridad de las personas. Es pertinente enfatizar otra vez los argumentos de Beck (1992) sobre la sociedad del riesgo. La modernización fomenta la percepción de vulnerabilidad, asociada con los riesgos generados por la industrialización. Lo que resta, entonces, es discutir el tipo de arreglos insti-

tucionales que emergen para enfrentar los peligros también relativos a la urbanización.

La CILA había sido la única institución con un mandato de planificación transfronteriza. La industrialización y urbanización en la frontera le abrieron oportunidades de acción, que trascendieron su demarcación, la distribución de aguas y control de inundaciones. Ahora también el saneamiento y calidad del agua forman parte de su agenda; se dieron los primeros intentos para crear infraestructura de saneamiento, y se sentaron las bases para la construcción de las plantas binacionales de tratamiento de aguas residuales en Tijuana y Nogales (CILA, minuta 206, 1958; minuta 222, 1965).

Sin embargo, a causa de lo limitado de su mandato, la CILA (límites y agua) no pudo responder o solucionar los aspectos de seguridad de las personas y otra amenazas a la salud pública no vinculadas con el agua; por ejemplo, contaminación del aire, residuos sólidos y peligrosos, por mencionar algunos. Los acuerdos de La Paz, firmados el 14 de agosto de 1983, establecen las bases para manejar riesgos compartidos, complementados con los anexos posteriores; i se enfoca a asuntos de saneamiento en la región Tijuana-San Diego; el ii pone en el centro el confinamiento de sustancias peligrosas; el iii trata del transporte transfronterizo de residuos y sustancias peligrosas; el iv aspectos de calidad del aire relativos a las industrias contaminantes, ligadas a las fundidoras de la región Sonora-Arizona, y el v la contaminación del aire en zonas urbanas.

Los acuerdos de La Paz pusieron énfasis en los temas paraguas de la agenda, pero descuidaron el lado institucional de cómo transformar las metas y objetivos en programas, planes y acciones de políticas públicas. Se han elaborado dos proyectos conjuntos para lograr las metas: Frontera XXI y Frontera 2012, asignados a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT y la EPA, organismos encargados del medio ambiente en México y Estados Unidos, respectivamente.

Es importante destacar los cambios en los procesos de la planificación transfronteriza; se mueven de un enfoque burocrático jerárquico y diplomático, a uno más descentralizado de redes, que requieren una coordinación horizontal y vertical en varios niveles de gobierno. Es decir, por primera vez se incorporan actores no guber-

namentales. La intensidad de los flujos (bienes, personas y residuos) y las redes sociales son dos elementos importantes que comienzan a modificar la concepción del espacio fronterizo; es decir, el relativo (flujos de riesgos) y el relacional (redes sociales) empiezan a permeare la visión de la planificación transfronteriza. La frontera ya no es concebida sólo como una línea geográfica, sino como una región compleja, dinámica y vulnerable.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ofreció otra oportunidad para seguir construyendo la arquitectura institucional de la planificación transfronteriza. La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), El Banco de América del Norte (BANDAN) y la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos (CSFMEU) han sido las últimas adiciones ligadas a los riesgos, y además de complementar la misión de la CILA, tienen la capacidad de incursionar en otros temas que ésta no puede debido a su mandato. Por ejemplo, la Border Environment Cooperation Commission, BECC, se enfoca en los aspectos de riesgo ambiental relacionados con cuestiones del desarrollo urbano, que incluye la calidad del aire, manejo de residuos sólidos y alcantarillado, etcétera; la CSFMEU a los de salud, sobre todo a la prevención de riesgos vinculados con los flujos de personas y las probabilidades de transmisión de enfermedades, que pudieran generar una pandemia similar a la influenza H1N1.

Herzog (2000), Lara (2000), Mumme y Sprouse (1999), Peña (2004) y Spalding (2000) han señalado que la COCEF y el BANDAN representan un cambio en el paradigma de la planificación transfronteriza. Las modificaciones fundamentales ocurren en el diseño institucional. Se transita de un régimen bilateral de convergencia de intereses a uno transnacional, donde se decide en conjunto y se comparten recursos; es decir, se empiezan a formar cuadros profesionales con *expertise* transnacional. Esto significa que el Estado-nación ha delegado una parte pequeña de su soberanía a una burocracia transnacional para planificar en su nombre (Elkins 1995), aunque las autoridades federales siguen manteniendo un papel central en la toma de decisiones. Brenner (1998, 1999), Sassen (2006) y Swyngedouw (1997) han argumentado que la globalización obliga al Estado a replantear las escalas político territoriales, y adaptarlas

a las demandas nuevas que requiere para su operación. El Estado pone en marcha un proceso de “deterritorialización”. El concepto de la frontera se redefine de uno absoluto, lineal y “territorial” a uno relativo, de flujos. La realidad, sin embargo, sigue siendo que el manejo de riesgos se encuentra en el corazón de la planificación transfronteriza. Las instituciones existentes siguen encargándose de los relacionados con la globalización y la integración económica; la frontera se convierte en una sociedad del riesgo.

Los problemas ambientales son más complejos que la simple contabilidad y distribución del agua o la demarcación de la frontera. La planificación transfronteriza, abordada como un asunto de diplomacia técnica e ingeniería, mostró sus limitaciones para tratar problemas más complejos (Mumme y Sprouse 1999). Es necesario considerar las percepciones de riesgos, algo que se construye socialmente, y también llevar a cabo investigación científica para entender la dinámica de los ecosistemas, para diseñar los instrumentos de políticas públicas. El conocimiento científico sigue jugando el papel principal pero no es el único; la racionalidad comunicativa empieza a cobrar importancia (Forester 1989; Healy 2006); el diálogo y la comunicación entre la sociedad civil y los científicos son dos formas de generar conocimiento e información. La planificación transfronteriza, cuya meta es lograr la sustentabilidad y un manejo aceptable de los riesgos, requiere soluciones que van más allá de las proporcionadas por la ingeniería.

El medio ambiente y la amenaza de una catástrofe ecológica han amalgamado una coalición que trasciende la frontera y las clases sociales. Con los argumentos de Beck (1992) en mente, en la frontera la sociedad civil se convierte en una transnacional que rebasa los asuntos nacionales y de clase; los riesgos ligados a la integración económica se tornan en un activo político que la aglutina y moviliza. El activismo político que generó la localización de un basurero nuclear en Sierra Blanca, Texas,⁸ es el ejemplo prototípico que sus-

⁸ El proyecto era confinar residuos nucleares de bajo contenido radioactivo de hospitales y plantas nucleares de Vermont y Maine. Además, por su ubicación violaba los acuerdos de La Paz al localizarse a sólo 30 kilómetros de la franja fronteriza; no respetaba la distancia de los 100.

tenta la propuesta de la frontera como un ejemplo de la sociedad del riesgo.

Los esfuerzos de organización de la sociedad civil ocurrieron en paralelo a los gubernamentales, para establecer un diseño institucional nuevo enfocado al manejo de riesgos. Lara (2000), Staudt y Coronado (2002), Vázquez (2001) y Verduzco (2001) los han definido como un ejemplo de diplomacia, que empieza a formar una sociedad e identidad transnacional. El espacio fronterizo se concibe en términos absolutos, relativos y relacionales; ahí las coaliciones ambientalistas son diversas e incluyen actores como gobiernos, científicos, universidades, desarrolladores urbanos y empresarios. Las prácticas jerárquicas de arriba hacia abajo comienzan a modificarse para ser más receptivas a la participación pública y también más colaborativas. Por ejemplo, la BECC en sus protocolos de certificación requiere en forma explícita de los insumos de las comunidades.⁹ Incluso la CILA estadounidense ha establecido consultas públicas a través de sus foros ciudadanos en San Diego, para asuntos relacionados con los ríos Colorado y Bravo, y en el sur de Arizona.¹⁰ Por último, las tradiciones de participación pública en ambos lados de la frontera han hecho que los mínimos de consulta pública y transparencia de EE UU se conviertan en los criterios binacionales.

Una pregunta que vale la pena plantear es ¿de qué manera los eventos terroristas del 11 de septiembre han influido en los regímenes de planificación transfronteriza? Para Estados Unidos, la frontera se convierte en una parte neural de su política de manejo de riesgos, para la seguridad nacional. El diagnóstico es que los actores que conducían o se encargaban de la agenda transfronteriza cambiaron, y reaparecieron los temas considerados como resueltos. Las prácticas de la planificación también se modifican, y la técnica de ingeniería enfrenta dificultades al coexistir con la planificación burocrática militar/policiaca. Por ejemplo, a la infraestructura de los muros fronterizos se le vincula con problemas de inundaciones, que la ingeniería se supone está para resolver; por ejemplo el caso

⁹ <http://www.cocef.org/pprocess.htm> (8 de abril de 2009).

¹⁰ http://www.ibwc.state.gov/Citizens_Forums/CF_SBIWTP.html (8 de abril de 2009).

de las de Nogales, Sonora, del 12 de julio de 2008. Resurgieron los conflictos asociados con la demarcación de la frontera, que se creían resueltos con el Tratado del Chamizal, en 1970; el muro fronterizo ha reavivado la controversia de los límites y demarcaciones. En resumen, las prácticas de la planificación han reforzado la concepción absoluta del espacio. El Estado-nación retoma su rol de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y de nuevo aparece como el actor central en la planificación transfronteriza. Como dirían los estado-unidenses *déjà vu*, que significa esto ya lo hemos vivido.

Por último, aunque no por ello menos importante, hay que enfatizar que los regímenes transfronterizos no son lineales ni secuenciales. Cuando un régimen de planificación emerge, el anterior no necesariamente deja de existir o se vuelve irrelevante. El argumento fundamental es que es imposible diseñar una sola institución con la capacidad de llevar a cabo una planificación sinóptica u holística. Las organizaciones, como los individuos, tienen una racionalidad limitada, es decir, carecen de la capacidad y el conocimiento para comprender todas las dimensiones de los problemas. Los regímenes se enfocan a resolver aspectos específicos y el resultado es una yuxtaposición de instituciones diferentes (Brunet-Jailly 2004; Ostrom 2005; Peña 2007). La clave es evitar la duplicación de funciones y maximizar la complementariedad.

Efectividad de los regímenes

Aquí se analiza la efectividad de los regímenes de planificación transfronteriza. Innes y Booher (1999), Levy et al. (1995) y Ostrom (2005) coinciden en términos generales sobre cómo evaluarla. Levy et al. (1995, 293-295) argumentan que en esencia los regímenes fueron establecidos para resolver problemas; y señalan que la efectividad puede evaluarse desde tres aspectos: a) legal, donde el régimen se sustenta en leyes formales; b) de política pública, la cual debe hacer diferencia en los resultados, lo mismo que en la legitimidad y equidad de los procesos (Innes y Booher 1999) y c) político, que genera cambios en el comportamiento de los actores.

Desde una perspectiva legal, los regímenes han producido una gran cantidad de resultados tangibles como tratados, convenciones, planes (Frontera XXI y Frontera 2012) y minutas, las cuales han permitido diferir conflictos y fortalecer la cooperación. Existe una cantidad considerable de acuerdos que se han convertido de manera tácita en ley, y que regulan en gran medida el comportamiento de los actores y los procesos de planificación. Los archivos de la CILA guardan una gran memoria histórica de los tratados, convenciones y minutas producidos a lo largo de más de un siglo, con respecto a las aguas internacionales y límites.¹¹ También, la Secretaría de Relaciones Exteriores lista 70 tratados bilaterales; destaca el TLCAN por su repercusión en la frontera.¹² Los acuerdos y las leyes muestran que los regímenes han seguido un enfoque funcionalista; esto es, la creación de organizaciones con funciones específicas, que se transforman y adaptan a cambios en el contexto y entorno (McCormick 2005, 13). En resumen, los regímenes transfronterizos han sido efectivos, desde una óptica legal, al producir la capacidad organizacional y crear reglas y normas formales, aunque se debe reconocer que no son suficientes para resolver conflictos.

Desde el ámbito de las políticas públicas, Innes y Booher (1999) plantean que éstas deben evaluarse en los resultados concretos (un plan) y también en los procesos. La percepción de que estos últimos han sido equitativos juega un papel primordial. El análisis de este artículo sobre los diferentes regímenes demuestra que las instituciones han sido flexibles y se han adaptado a cambios en los contextos y escenarios de acción política. Cuando la naturaleza de los problemas ha rebasado la capacidad institucional, han emergido arreglos nuevos para responder a los retos; los procesos han sido reactivos más que preventivos. El Tratado del Agua, de 1944, es un caso interesante para ejemplificar el argumento. El acuerdo es considerado un arreglo tipo *quid pro quo** en relación con la distribución de las aguas de los ríos Colorado y Bravo, que en términos generales

¹¹ http://www.ibwc.gov/Treaties_Minutes/Minutes.html (11 de diciembre de 2009).

¹² <http://www.sre.gob.mx/tratados/> (11 de diciembre de 2009).

* Nota del editor: algo a cambio de algo.

es percibido como equitativo por los dos países.¹³ Los esquemas de costos para la oferta de bienes públicos, ya mencionados, son otro ejemplo sacado de un libro de economía en cuanto a cómo distribuir costos-beneficios según los principios marginalistas de equidad. El TLCAN abrió una ventana de oportunidad, aunque lo ocurrido el 11 de septiembre se encargó de cerrarla, para experimentar con procesos menos jerárquicos y más colaborativos, basados en redes sociales y donde la participación pública jugó un rol importante. De manera breve se abrió la oportunidad al espacio relacional.

Desde la perspectiva de la política, la cual regula el comportamiento de los actores, los resultados son interesantes; el poder y su uso es algo importante y fascinante. Hay algunos acuerdos para ejemplificar el poder y el comportamiento. La Convención del Chamizal, en 1963, la cual transfirió a México 187 hectáreas, y resolvió la última disputa territorial. La planta desalinizadora construida a expensas de Estados Unidos (CILA, minuta 218, 1965) para que el agua entregada a México fuera de mejor calidad (CILA, minuta 241, 1972). Ambas naciones han mantenido sus promesas de otorgar agua a pesar de que el país ubicado río arriba pudiera hacer trampa o negarse; ninguno ha intentado alterar el Tratado del Agua, de 1944.

Una pregunta importante es ¿por qué Estados Unidos, con todo su poder económico y militar, ha limitado su uso en contra de su vecino? La ley suave (*soft law*) es una respuesta plausible; se basa en la confianza y la reputación de cada actor. Estados Unidos, como nación hegemónica, limita su acción porque tiene que proyectar ciertos valores, como el libre mercado y la democracia a la comunidad internacional. De acuerdo con Gilpin “[la]...hegemonía o liderazgo se basan en una creencia general en su legitimidad y al mismo tiempo se autolimita por la necesidad de mantenerla; otros estados aceptan las reglas del actor hegemónico por su prestigio y estatus en el sistema político internacional” (1987, 73) (traducción propia).

¹³ México recibe una cantidad importante del río Colorado, si se considera su porción en el lado mexicano. Y Estados Unidos recibe agua del río Conchos en la parte del bajo río Bravo. Los volúmenes se determinaron conforme a los datos existentes y a la demanda en el momento de firmar el tratado.

Al suponer que la teoría de hegemonía es válida, entonces la política de Estados Unidos hacia México es consistente con su rol. Y si aplica su poder para imponer a su vecino acuerdos inequitativos, entonces otros Estados tienen carta blanca para replicar tal comportamiento. En resumen, la política de Estados Unidos en la frontera no puede entenderse sin considerar la escala transnacional o el contexto general de las relaciones internacionales.

Conclusiones

Aquí se analizó la manera en que los problemas relacionados con el manejo de la frontera han evolucionado hasta formar regímenes. El enfoque central fue estudiar cómo las prácticas, actores y agenda de la planificación transfronteriza se han adaptado al contexto mundial, nacional y local. Es importante recalcar que la frontera es una región compleja y, por ende, es imposible establecer un macro régimen que capture todos los elementos que la componen. Por esta razón se habló de regímenes que coexisten y operan de manera simultánea, centrados en resolver situaciones específicas: manejo de recursos compartidos, bienes públicos y riesgos.

Una de las críticas más comunes al enfoque presentado aquí es que ofrece una visión muy optimista de las relaciones México-Estados Unidos, y la manera en que han logrado desarrollar la capacidad institucional para gestionar los asuntos transfronterizos. La construcción de muros y la militarización son ejemplos que se exponen como antítesis a las ideas del presente artículo. No es posible agregar todos los temas, y emitir una opinión generalizada de que el muro y la militarización son ejemplos de que no existe la cooperación o la planificación transfronteriza. La relación se puede describir como un trabajo en progreso permanente al estilo funcionalista, se empieza por cosas pequeñas y específicas, que resultan en grandes cambios en el largo plazo. Por un lado están los temas donde hay una gran convergencia y, por tanto la necesidad de formalizar acuerdos de cooperación y avanzar en la formación de un régimen de plani-

ficación transfronteriza. Estos asuntos por lo general son de corte técnico racional, donde hay consenso en las metas como prevención de inundaciones y las alternativas o soluciones son conocidas, por ejemplo la ingeniería. Por otro lado, hay otros controversiales como la migración ilegal o las drogas. En éstos es difícil ponerse de acuerdo sobre los objetivos; sin dejar de mencionar que las soluciones son más difíciles de encontrar, en consecuencia, formar un régimen por medio de la cooperación es más complicado.¹⁴

Para concluir, en el trabajo se enfatizó la idea de la planificación colaborativa como una propuesta para abordar temas de la agenda transfronteriza. Dicha planificación de acuerdo con sus proponentes (Forester 1989; Innes 1999; Healy 2006), está diseñada para los casos donde es difícil acordar las metas, debido a las posturas ideológicas e intereses de los actores. Está basada en la racionalidad comunicativa, puede ofrecer un camino para avanzar en la cooperación transfronteriza; son necesarios los foros, debates u otras formas que promuevan el diálogo para lograrla. El medio ambiente en la frontera es un tema en el que dicha planificación está presente, donde la comunicación busca soluciones de corte científico o de otra índole, y también la diversidad de actores es un activo. Es importante replicar estas experiencias en otros asuntos o males sociales más controversiales.

Recibido en enero de 2010

Aceptado en agosto de 2010

Bibliografía

Alegría Olazábal, Tito. 2008. ¿Existen las metrópolis transfronterizas? El caso de Tijuana-San Diego. En *Ciudades en la frontera: aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, compilado por Haroldo Dilla, 127-166. Santo Domingo: Editorial Manatí.

¹⁴ El trabajo de Hilda Blanco (1994, 24) ofreció las ideas centrales en relación con la forma de tipificar los temas basados en metas y soluciones. Y en los que no hay acuerdo, la autora los define como problemas o males sociales (*wicked*).

- . 2000. Transmigrants, the NAFTA, and a Proposal to Protect Air Quality on the Border. En *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, compilado por Lawrence Herzog, 337-360. San Diego: Universidad de California en San Diego (UCSD), Center for U.S.-Mexican Studies.
- . 1992. *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos: una interpretación y algunos resultados*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Anderson, Malcom. 1996. Introduction. En *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, compilado por ídem., 1-11. Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd.
- Axelrod, Robert. 1997. *The Complexity of Cooperation: Agent-based Models of Competition and Collaboration*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1984. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Los Angeles: Sage.
- Blanco, Hilda. 1994. *How to Think About Social Problems: American Pragmatism and the Idea of Planning*. Westport: Greenwood Press.
- Blatter, Joachim y Clemens Norris. 2000. Cross-border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America. *Journal of Borderlands Studies* 1: 15-54.
- Brenner, Neil. 1999. Globalisation as Reterritorialisation: The Rescaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies* 36 (3): 431-451.
- . 1998. Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe. *Review of International Political Economy* 5 (1): 1-37.

- Brunet-Jailly, Emmanuel. 2004. Towards a Model of Border Studies: What do we Learn from the Study of the Canadian-American Border. *Journal of Borderlands Studies* 19: 1-12.
- Browning-Aiken, Ann, Holly Richter, David Goodrich, Bob Strain y Robert Varady. 2004. Upper San Pedro Basin: Fostering Collaborative Binational Watershed Management. *Water Resources Development* 20 (3): 353-367.
- Castells, Manuel. 2000. *The Rise of the Network Society*. Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd.
- Cortez Lara, Alfonso, Scott Witheford y Manuel Chávez Márquez. 2005. *Seguridad, agua y desarrollo: el futuro de la frontera México-Estados Unidos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte y Michigan State University.
- Cruz Piñeiro, Rodolfo. 1990. Mercados de trabajo y migración en la frontera norte de México: Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo. *Frontera Norte* 2: 61-94.
- Elkins, David J. 1995. *Beyond Sovereignty: Territoriality and Political Economy in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Forester, John. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- . 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

- Glickman, Theodore y Michael Gough. 1990. *Readings in Risk*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Graham, Stephen y Patsy Healey. 1999. Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice. *European Planning Studies* 7 (5): 623-646.
- Guhathakurta, Shubrajit, David Pijawka y S. Ashur. 2000. Planning for Hazardous Mitigation in the U.S.-Mexico Border Region: An Assessment of Hazardous Waste Generation Rates for Transportation. *Frontera Norte* 2: 75-290.
- Guillén, Tonatiuh. 1992. La marginalidad social en la frontera norte: discrepancias empíricas al concepto de marginalidad. *Frontera Norte* 4 (8): 149-164.
- . 1990. Servicios públicos y marginalidad social en la frontera norte. *Frontera Norte* 2 (4): 95-119.
- Hardin, Garret. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-1248.
- Harvey, David. 2006. *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. Nueva York: Verso.
- . 1990. Between Space and Time: Reflections on the Geographical Imagination. *Annals of the Association of American Geographers* 80 (3): 418-434.
- Healy, Patsy. 2006. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Nueva York: Palgrave MacMillan Press.
- Herzog, Lawrence. 2000. *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*. San Diego: University of California Press.
- . 1990. *Where North Meets South: Cities, Space, and Politics on the U.S.-Mexico Border*. Austin: The University of Texas Press.

- Holcombe, Randall. 1996. *Public Finance: Government Revenue and Expenditures in the United States Economy*. Saint Paul: West Publishing Co.
- Ingram, Helen, Nancy K. Laney y David Gillilan. 1995. *Divided Waters: Bridging the U.S.-Mexico Border*. Tucson: The University of Arizona Press.
- Innes, Judith y David E. Booher. 1999. Consensus Building and Complex Adaptive Systems A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association* 65 (4): 412-423.
- Karns, Margaret y Karen Mingst. 2004. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Lara, Francisco. 2000. Transboundary Networks for Environmental Management in the San Diego-Tijuana Border Region. En *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, compilado por Lawrence Herzog, 155-184. San Diego: UCSD Press.
- Levy, Mark, Oran Young y Michael Zurn. 1995. The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations* 1 (3): 267-330.
- Ley García, Judith. 2006. Amplificación e invisibilidad del riesgo. *Ciudades* 69: 25-31.
- Lorey, David. 1990. *United States-Mexico Border Statistics since 1900*. Los Angeles: University of California Los Angeles, Latin American Center Publications.
- Martínez, Óscar. 1998. *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*. Tucson: The University of Arizona Press.
- McCormick, John. 2005. *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. Nueva York: Palgrave MacMillan Press.

- Michel, Suzanne. 2003. *The U.S.-Mexican Border Environment: Bilingual Water Management Planning*. En *SCERP Monograph Series 8*, compilado por ídem. San Diego: San Diego State University.
- Morehouse, Barbara. 2004. *Theoretical Approaches to Border Spaces and Identities*. En *Challenged Borderlands: Transcending Political and Cultural Boundaries*, compilado por ídem., Vera Pavlakovich-Kochi y Doris Wastl-Walter, 19-39. Londres: Ashgate.
- . 1995. *A Functional Approach to Boundaries in the Context of Environmental Issues*. *Journal of Borderland Studies* 10 (2): 53-73.
- Mumme, Steve. 1986. *Engineering Diplomacy: The Evolving Role of the International Boundary and Water Commission in U.S.-Mexico Water Management*. *Journal of Borderlands Studies* 1 (1): 73-108.
- y Christopher Brown. 2000. *Decentralizing Water Policy on the U.S.-Mexico Border*. En *Protecting a Sacred Gift: Change in Water Management in Mexico*, compilado por Steve Whiteford, 231-252. San Diego: Center for U.S.-Mexico Studies.
- Mumme, Steve y Terry Sprouse. 1999. *Beyond BECC: Envisioning Needed Institutional Reforms for Environmental Protection on the Mexico-U.S. Border*. En *Handbook of Global Environmental Policy and Administration*, compilado por Dennis Soden y Brent Steel, 759-778. Nueva York: Marcel Dekker, Inc.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neumayer, Eric. 2001. *How Regime Theory and the Economic Theory of International Environment Cooperation can Learn From Each Other?* *Global Environmental Politics* 1 (1): 122-147.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- . 1990. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peña, Sergio. 2007. Cross-border Planning at the U.S.-Mexico Border: An Institutional Approach. *Journal of Borderlands Studies* 21 (2): 1-18.
- . 2005. Recent Developments in Urban Marginality Along Mexico's Northern Border. *Habitat International Journal* 29 (2): 285-301.
- . 2004. Planificación transfronteriza: instituciones binacionales y bilaterales en la frontera México-Estados Unidos. En *Gobernabilidad e ingobernabilidad en la región Paso del Norte: reflexión desde distintas perspectivas*, compilado por Socorro Tabuena y L. Antonio Payan, 59-84. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte, New Mexico State University, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y NEON.
- . 2002. Land Use Planning on the USA-Mexico Border: A Comparison of the Legal Framework. *Journal of Borderland Studies* 17 (1): 1-19.
- Pick, James y E. W. Butler. 1990. Socioeconomic Inequality in the U.S.-Mexico Borderlands. *Frontera Norte* 2 (3): 31-62.
- Sánchez, Roberto. 1990. Manejo trasfronterizo de residuos tóxicos y peligrosos: una amenaza para los países del tercer mundo. *Frontera Norte* 2 (3): 391-114.
- Sassen, Saskia. 2006. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

- Savas, Emanuel. 2000. *Privatization and Public Private Partnerships*. Nueva York: Chatham House Publisher.
- Shrivastava, Paul. 1995. Ecocentric Management for a Risk Society. *Academy of Management Review* 20 (1): 118-137.
- Soja, Edward. 2003. Writing the City Spatially. *City* 7 (3): 269-280.
- . 1999. In Different Spaces: The Cultural Turn in Urban and Regional Political Economy. *European Planning Studies* 7 (1): 65-75.
- . 1995. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Nueva York: Verso.
- Spalding, Mark. 2000. The NAFTA Environmental Institutions and Sustainable Development on the U.S.-Mexico Border. En *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, compilado por Lawrence Herzog, 75-100. San Diego: UCSD Press.
- Staudt, Kathy e Irasema Coronado. 2002. *Fronteras No Más: Toward Social Justice at the U.S.-Mexico Border*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Swyngedouw, Erik. 1997. Neither Global nor Local: "Glocalization" and the Politics of Scale. En *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, compilado por Kevin Cox, 197-166. Nueva York: The Guilford Press.
- Vázquez Castillo, Teresa. 2001. Bilateral Planning Mexico-U.S.: Institutions, Planners and Communities. *European Planning Studies* 9 (5): 649-662.
- Verduzco Chávez, Basilio. 2001. Civil Society and the Definition of Regions in Environmental Policy. En *Cooperation, Environment, and Sustainability in Border Regions*, compilado por Paul Ganster, 91-102. San Diego: San Diego State University Press.

Weintraub, Sidney. 1990. *A Marriage of Convenience: Relations Between Mexico and the United States*. Oxford: Oxford University Press.

Young, Peyton. 1994. *Equity in Theory and Practice*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Young, Oran. 1999. *Governance in World Affairs*. Ithaca: Cornell University Press.

