

RESERVA BIBLIOGRÁFICA

Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos, César M. Fuentes y Sergio Peña (coordinadores), El Colegio de la Frontera Norte y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2005, 271 pp.

José Antonio Trijeque*

Una de las grandes tendencias en la historia de América del Norte es la interacción cada vez mayor entre los países que conforman el subcontinente. En el caso de la frontera México-Estados Unidos, el libro *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos* se ocupa de un aspecto que viene reclamando una atención creciente entre los actores económicos, políticos y sociales de ambos lados de la frontera: la planeación binacional. ¿Cómo se ha ejecutado? ¿Cuáles son sus retos a futuro? ¿Qué lecciones ha ido dejando a lo largo de su implementación? Los 10 capítulos que componen la obra abordan, desde perspectivas distintas, tal problemática, si bien en algunos de los trabajos es reconocible una divergencia mayor en el enfoque, en el sujeto y

en la conceptualización. En otras palabras, el libro muestra ciertos equilibrios y desequilibrios internos, lo cual vendría a ser la expresión de lo amplio y a veces poco preciso que es el campo de investigación dedicado a la planeación, sin dejar de lado los aportes teórico-metodológicos conseguidos hasta el presente.

Hay trabajos donde campea una preocupación por proponer un marco teórico desde el cual aprehender y abordar la problemática fronteriza en general, y el de su planificación en particular. Así, James Pick *et al.* (capítulo “U.S.-Mexico Border Planning in the Context of Border Interchange”, pp. 133-163)¹ retoman el modelo propuesto por Barbara Morehouse,² compuesto por siete funciones; a saber: membrana, red, facilitador, filtro, umbral,

*Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional Noreste. Dirección electrónica: jatrujeque@terra.com.

¹Por razones de espacio, en lo subsiguiente referimos sólo los números de página comprendidos en cada capítulo del libro.

²1993, “A Functional Approach to Boundaries in the Context of Environmental Issues”, *Journal of Borderland Studies*, vol. x, núm. 2, 1999, pp. 53-73.

panóptico y *fulcrum*.³ Según Pick *et al.*, a lo largo de la franja México-Estados Unidos es posible clasificar los puertos y ciudades de entrada de acuerdo con cuáles de esas siete funciones fronterizas son las predominantes. Pick *et al.* no dejan de señalar el carácter programático del trabajo vertido en el libro, pues es necesario realizar más investigación para probar las bondades y la validez del esquema funcional propuesto, si bien el capítulo del cual es coautor avanza en una clasificación sectorial (industria maquiladora, turismo, migración y comercio) dentro de las siete variables funcionales. Para los autores de esta parte, la teorización sobre las funciones desempeñadas por la localización fronteriza enmarcaría de manera precisa los intentos de planificar el desarrollo regional, considerando que el peso específico de cada variable funcional podría ser un indicador sobre el rumbo, tanto económico como urbano-regional, que la planeación puede inducir, corregir o consolidar.

El trabajo de Sergio Peña (pp. 75-100) se refiere a una variable de la planeación a la que a menudo no se le presta la importancia que tiene. Se trata, ni más ni menos, de las formas legales de apropiación y de propiedad del territorio. Parecería, en efec-

to, que los planes tienen como referente un territorio no *juridificado*, es decir, donde no hay agentes ni instituciones que detenten alguna forma legal, preñada de consecuencias jurídicas, de propiedad sobre los suelos. Peña, con toda razón, muestra en su estudio las enormes diferencias que hay entre los regímenes legales de propiedad vigentes en México (herencia jurídica procedente del derecho romano) y en Estados Unidos (herencia que, a su vez, proviene de la *Common Law* anglosajona). Otra enorme diferencia procede de las ramas o materias *jurídico-administrativas* que funcionan en los dos países. No hay que dejar de lado, como Peña lo subraya, que la planeación es *siempre* una forma de actuar sobre un territorio que está *apropiado* (según las constituciones políticas y sus leyes reglamentarias)⁴ y *regulado* desde disposiciones administrativas. En la planeación se conjuga el registro jurídico de la propiedad con el registro jurídico-administrativo de la regulación del territorio.

Así, en México tenemos una planeación de tintes descentralizadores, pues diversas facultades de regulación y gestión del territorio se han venido descentralizando desde los niveles estatales y federales hacia los de tipo municipal. Este matiz

³Esta palabra es difícil de traducir al español. Se trata, en todo caso, de un mecanismo que equilibra fuerzas opuestas. Barbara Morehouse lo usa para referirse precisamente a la función de inducir un equilibrio de fuerzas opuestas; por ejemplo, en la frontera Tijuana-San Diego, la línea fronteriza ejerce una función "equilibrante" en los posibles conflictos de clase que se producirían como consecuencia de las asimetrías socioeconómicas entre uno y otro lado de la frontera.

⁴En el caso de Estados Unidos, esta reglamentación sobre la propiedad se encuentra en particular en las enmiendas 5, 10 y 14. En México, en los artículos 14, 27 y 89 de la *Constitución* y en la *Ley general de asentamientos humanos*, si bien hay varias disposiciones que regulan las formas de propiedad en otros ordenamientos, por ejemplo, la *Ley de la reforma agraria*, para el caso de los ejidos y sus modalidades de enajenación, traslado, etcétera.

procede, en parte, de la consistencia jurídica del derecho administrativo mexicano, y también, en parte, de la historia nacional, de carácter fuertemente centralista. En el caso de Estados Unidos, se trata de un esquema de regulación más de tipo *político y devolutivo*, en el sentido de que se *devuelven* a los gobiernos las facultades regulativas de planeación que no están formalmente *juridificadas* o estatuidas en las leyes o en la propia *Constitución* norteamericana. En suma, Sergio Peña nos describe la serie de obstáculos jurídicos que dificultan la planeación binacional del territorio, sin dejar de mencionar los avances de cooperación transfronteriza, como los expresados en la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef). Peña sugiere que habría que diseñar un esquema de acuerdos local-local-binacional donde se allanen o resuelvan las diferencias regulativas sobre el territorio, como vía para lograr una eficaz planeación transfronteriza. Sin embargo, esas diferencias jurídicas están y seguirán estando ahí.

El trabajo de Francisco J. Llera (pp. 101-132) se inscribe en un plano analítico donde se intenta identificar a los *agentes sociales* de la planeación en la región Paso del Norte. El autor se interesa sobre todo en las coaliciones formadas por: *a)* agentes que detentan la propiedad de suelos factibles de ser planeados en su uso urbano-regional, y *b)* políticos con la facultad de impulsar y poner en práctica los planes. En el caso mexicano hay una vinculación orgánica entre políticos y agentes

inmobiliarios: los planes, a menudo, se proponen incidir sobre el suelo en que ambos actores han convenido, de acuerdo con sus intereses económicos (elevar el precio del suelo urbanizable) y políticos. En Estados Unidos no se encuentra tan marcada esa coalición entre agentes inmobiliarios y políticos, ya que la influencia de los partidos políticos es más difusa que en el caso mexicano, donde las luchas partidistas entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) tienen una fuerte resonancia. En todo caso, el trabajo de Llera nos llama la atención sobre el hecho de que la planeación urbano-regional es un producto de una coalición de agentes, cuyos intereses y diferencias se dirimen en una arena política distinta. De ahí que los intentos de planeación binacional tendrían que considerar una negociación en el nivel de las elites o coaliciones que, de una parte, detentan la propiedad del suelo y, de otra, tienen el poder político y la facultad administrativa para materializar los planes.

César M. Fuentes (pp. 217-241) nos propone el seguimiento de una experiencia de planeación hecha, según sus palabras, “de abajo hacia arriba”. Se trata de cómo el *Plan estratégico de Juárez*⁵ ha sido el producto de una tarea de consensos y convergencias entre entidades de gobierno, organismos del sector empresarial, instituciones de educación e investigación y organizaciones no gubernamentales. El *leitmotiv* del plan en cuestión es el de responder, a largo plazo, al reto global de la

⁵Fuentes apunta que este plan estaba, en el momento de la publicación del libro, en fase de construcción y que aún no se habían contemplado los mecanismos para una eventual cooperación transfronteriza.

implantación de industrias maquiladoras en esa región en particular, pues en los últimos años varias empresas han cerrado sus puertas para —supuestamente— irse a China. En este contexto, donde han menguado algunas de las que fueron ventajas locacionales comparativas de la frontera norte mexicana (en lo esencial, el bajo costo de la mano de obra y del transporte), las entidades y organismos señalados coincidieron en diseñar un plan industrial que recogiera las ventajas locacionales de la región Paso del Norte, con especial atención en la sustentabilidad y la participación ciudadana. El trabajo de Fuentes nos recuerda que los procesos de la globalización no son, *a priori*, una suerte de “tendencia objetiva inescapable”, de cuyas consecuencias los agentes sociales no pueden sino ajustarse o, en el peor de los casos, conformarse pasivamente. Por el contrario, la convergencia de agentes, acciones e intereses puede situar cierta localidad-región de manera provechosa en el marco de la globalización. El *Plan estratégico de Juárez* trata, pues, de ir más allá de la sola función reguladora y administrativa, y señala los puntos fuertes de la ciudad-región para su desarrollo industrial y económico. Es interesante ver que al plan lo representa una *asociación civil* en la que se organizó ese conglomerado de entidades y organismos. Con esta modalidad de organización se pretenden evitar las rigideces jurídicas que, muy a menudo —como lo señaló Sergio Peña—, limitan a los gobiernos formales en sus intentos por establecer la planeación transfronteriza.

Llama la atención que tres de los 10 trabajos tengan como eje la gestión bina-

cional del agua. Así, Rodríguez López (pp. 17-28), Debra J. Little (pp. 51-74) y Varady y Browning-Aiken (pp. 165-183) nos muestran que alrededor de la problemática técnica y social que implica la gestión del agua se han articulado instituciones y prácticas de cooperación binacional que, en general, funcionan de manera adecuada, si bien es muy notorio que del lado mexicano las competencias técnicas aún tienen que desarrollarse para alcanzar el nivel existente en Estados Unidos. El hecho de que exista una fuerte cobertura institucional transfronteriza (sobre todo en la Comisión Internacional de Límites y Aguas —CILA— y en la Cocef) permite que en este campo de la gestión de los recursos acuíferos la planeación muestre mayor eficacia. En general, estos tres trabajos se distinguen por su carácter altamente descriptivo, mediante el cual podemos identificar al detalle los puntos de los planes, sus mecanismos de implementación y cooperación, así como las facultades de cada entidad participante. En este mismo tenor —es decir, de un aporte descriptivo— tenemos el trabajo de Vázquez Castillo (pp. 243-271), el cual versa sobre experiencias de planeación en Sierra Blanca (Chihuahua y Texas) y Brownsville (Texas)-Matamoros (Tamaulipas). Otro capítulo que también se caracteriza por su tono descriptivo es el propuesto por Pavlakovich-Kochi (pp. 29-50), en el cual la autora propone una serie de indicadores cuantitativos cuyo uso, en cada localidad fronteriza, podría facilitar su ubicación en la fuerte competencia económica entre ciudades fronterizas. Estos indicadores, agrupados en cuatro categorías (a saber, posición de

la región en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN– y en los mercados globales; integración regional entre estados fronterizos limítrofes; principales sectores económicos de la región, y calidad de vida en el contexto nacional de México y Estados Unidos), permitirían también ubicar la posición de cierta ciudad-región en el contexto del TLCAN y de la globalización económica.

Finalmente, Basilio Verduzco (pp. 185-215) nos entrega un trabajo situado más bien en un nivel *normativo*, en el sentido de los *deber ser* (imperativos y contenidos *desearables*) que tendría que integrar una planeación que conjugase los grandes rubros del desarrollo y de la seguridad transfronteriza, una vez que los eventos de septiembre de 2001 pusieron fuertemente sobre la escena la seguridad interior de Estados Unidos. El autor sugiere que los criterios de seguridad (*sospechar* de o *criminalizar*, en el peor de los casos, a los no nacionales) tendrían que ser ajustados en el contexto de las relaciones transfronterizas cotidianas y, eventualmente, incorporados a la planeación binacional tras su filtraje y consenso a través de mecanismos de participación ciudadana en ambos lados de la frontera.

El libro reseñado muestra, pues, los haber y los deber de la investigación centrada en la planeación en general y en la planeación transfronteriza en particular. Hay un trabajo centrado en la teoría, cinco aportaciones descriptivas, uno instalado en un plano *normativo* y tres restantes con variada y detallada información empírica a partir de la cual puede hallarse la propuesta de *teorías de rango medio* sobre planeación y campo jurídico-administrativo, planeación y coaliciones político-sociales y planeación y su diseño consensuado desde la convergencia de actores e intereses.

El libro aporta, en su conjunto, la gama de matices con la cual es hecha y pensada esa práctica que trata de racionalizar el acceso, uso y preservación del territorio, y a la cual denominamos *planeación*. Los capítulos nos muestran los conflictos, las asimetrías administrativas y las muchas convergencias que se articulan en torno a la planeación. Y también nos señalan los caminos que quedan abiertos para su discusión y reflexión en el marco de convergencias y conflictos existentes en la frontera México-Estados Unidos.