



FRONTERAS

EN

MOVIMIENTO

Perspectivas analíticas y retos epistemológicos
al inicio del siglo XXI

María del Rosío Barajas Escamilla
Sergio Alfonso Sandoval Godoy
(coordinadores)

FRONTERAS

EN

MOVIMIENTO

Perspectivas analíticas y retos epistemológicos
al inicio del siglo XXI

María del Rosío Barajas Escamilla
Sergio Alfonso Sandoval Godoy
(coordinadores)

Este libro forma parte del proyecto «La reconfiguración y nuevas funciones de las fronteras del siglo XXI: Entre la integración/desintegración, desfronterización/refronterización y cooperación/conflicto», financiado por el Fondo Institucional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt-Pronaces) del entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ahora Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, con número de referencia de convenio 39562.

FRONTERAS

EN

MOVIMIENTO

Perspectivas analíticas y retos epistemológicos
al inicio del siglo XXI

María del Rosío Barajas Escamilla
Sergio Alfonso Sandoval Godoy
(coordinadores)



Fronteras en movimiento: Perspectivas analíticas y retos epistemológicos al inicio del siglo XXI / María del Rosío Barajas Escamilla, Sergio Alfonso Sandoval Godoy, coordinadores. — Tijuana, B. C.: El Colegio de la Frontera Norte; Hermosillo, Sonora: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, 2024.

312 pp.; 21 cm.

ISBN: 978-607-479-578-3 (El Colef)

ISBN: 978-607-7900-57-3 (CIAD)

1. Globalización. 2. Globalización – Siglo XXI. 3. Fronteras. I. Barajas Escamilla, María del Rosío. II. Sandoval Godoy, Sergio Alfonso.

JZ 1317.C655 F7 2024



Primera edición, 4 de noviembre de 2024

D. R. © 2024 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.

Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5

San Antonio del Mar, 22560

Tijuana, Baja California, México

www.colef.mx

D. R. © 2024 Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

Carretera Gustavo Enrique Astiazarán Rosas

Núm. 46, col. La Victoria, 83304

Hermosillo, Sonora, México

www.ciad.mx

ISBN: 978-607-479-578-3 (El Colef)

ISBN: 978-607-7900-57-3 (CIAD)

Dirección editorial: Érika Moreno Páez

Coordinación editorial: Néstor de J. Robles Gutiérrez

Corrección: Efrén Calleja

Formación: Selma Isabel Jaber de Lima

Última lectura / Lectura de control: Valentina Santes Olmedo

Diseño de cubierta: Martín E. Flores

Imagen de cubierta: Thida, *Global Connections and Humanity* A colorful and abstract painting depicting a global map and a crowd of people highlighting themes of interconnectedness globalization and human diversity [imagen generada por IA], s.f., Freepik.

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

Introducción. Las fronteras del siglo XXI: Una aproximación teórico-conceptual	9
<i>María del Rosío Barajas Escamilla y Sergio Alfonso Sandoval Godoy</i>	
Las fronteras de la globalización en el inicio del siglo XXI	33
<i>Pablo Wong-González y Francisco Lara-Valencia</i>	
Re/desfronterización: Una aproximación a la definición del concepto	69
<i>Sergio Peña y Pablo Wong-González</i>	
Los procesos de integración y del regionalismo abierto: Sus efectos en las regiones de frontera	99
<i>María del Rosío Barajas Escamilla y Tiziana Bertaccini</i>	
Conflicto y cooperación en los espacios de frontera globales: Una reformulación a raíz de las crisis del siglo XXI	145
<i>Xavier Oliveras González y Enrique José Varela Álvarez</i>	
Gobernanza: Marco conceptual, valor público y fronteras comparadas	193
<i>José María Ramos García</i>	

Gobernanza: Connotaciones, significados e implicaciones	233
<i>María Guadalupe Ortiz Gómez</i>	
La gobernanza global de las migraciones y la política migratoria en México	261
<i>Sofía Andrea Meza Mejía y Ofelia Woo Morales</i>	
A manera de conclusión: Hacia la construcción de un modelo conceptual para el análisis de los espacios fronterizos	291
<i>Sergio Alfonso Sandoval Godoy y María del Rosío Barajas Escamilla</i>	
Semblanzas	303

Introducción.¹

Las fronteras del siglo XXI: Una aproximación teórico-conceptual

María del Rosío Barajas Escamilla /
Sergio Alfonso Sandoval Godoy

Este libro tiene como propósito explicar de qué manera y con qué profundidad los procesos emergentes de la globalización en el siglo XXI afectan las dinámicas fronterizas y transfronterizas en diversos contextos y espacios de frontera. Desde una perspectiva teórica y conceptual, inter y multidisciplinaria, se intenta desarrollar un modelo reflexivo en torno a distintas categorías de análisis que, si bien en los últimos años han estado presentes en las discusiones sobre el fenómeno fronterizo, han visto aún limitado su alcance debido a la ausencia de un tratamiento integral en los estudios comparativos y de caso. Nos referimos a categorías binarias dicotómicas cuya lógica

¹ Este libro es resultado de la discusión y reflexión de tipo teórico-conceptual que llevó a cabo un grupo de investigadores que conforman la Red Internacional de Investigación sobre Fronteras Comparadas (RECFronteras), adscritos al proyecto «La reconfiguración y nuevas funciones de las fronteras del siglo XXI: Entre la integración/desintegración, desfronterización/refronterización y cooperación/conflicto». Este fue apoyado por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (Conahcyt) a través de la convocatoria Ciencia de Frontera 2019, con el financiamiento del Fondo Fordecyt-Pronaces.

dual como proceso social y herramienta conceptual permiten interpretar el funcionamiento dialéctico de las dinámicas y problemáticas de las fronteras. Como la categoría de mayor amplitud conceptual, la globalización nos ayuda a entender y discernir acerca de su relación con las otras tres categorías de análisis: desfronterización/refronterización, cooperación/conflicto e integración/desintegración; sin embargo, esta discusión analítica quedaría incompleta si no incorporamos una discusión sobre la gobernanza en red (*network governance*) como una categoría de análisis de tipo instrumental.

A lo largo de más de 2 años de trabajo colectivo, hemos construido una pequeña comunidad epistémica que busca –como en este caso– dotarse de las principales discusiones teóricas que nos permitan profundizar en nuestro análisis, entendiendo que los contextos juegan un papel muy importante para el entendimiento de los procesos fronterizos.

Como se explica al final de esta obra, el grupo de trabajo ha intentado proponer un marco analítico de mayor alcance para quienes estudian las trayectorias, las problemáticas y los impactos que tienen las transformaciones recientes en las fronteras, particularmente en las dinámicas propias de estas regiones, como la movilidad de personas y mercancías, la migración y el intercambio de mercancías como parte de dichas movilidades, la conectividad para el funcionamiento de infraestructura compartida, la interacción entre sistemas educativos y barreras lingüísticas, la cooperación para el desarrollo de infraestructura más allá de la movilidad, la salud pública compartida, la protección al medio ambiente y a los recursos naturales compartidos, la violencia, la seguridad pública y la resiliencia de los habitantes de estas regiones ante procesos de refteronterización, entre otras.

Bajo la globalización y el neoliberalismo se ha dado pie a un proceso de nueva regionalización de las actividades

productivas, con lo cual se ha propiciado el surgimiento y desarrollo de relaciones de interdependencia que resultan de la integración de mercados formales e informales (Barajas, 2016) y cuyo carácter está marcado por las relaciones de poder que se configuran en dicha integración, lo que hace que estas nuevas relaciones puedan ser simétricas o asimétricas (Nye y Keohane, 1971).

Desde la segunda mitad del siglo XX la globalización propició el desarrollo de múltiples procesos de fragmentación y de especialización productiva en nuevos territorios (Dicken, 1998); particularmente, las grandes empresas transnacionales de los países desarrollados iniciaron el traslado de parte de sus operaciones productivas a los países de menor desarrollo, tomando ventaja de los bajos salarios en estas regiones. Sin embargo, cada país se incorporó a esta nueva corriente globalizadora de diferente forma, ya que –mientras en Europa la configuración de países desarrollados y no tan desarrollados permitió su acceso a procesos de integración regional más avanzados– países como China y los llamados «dragones asiáticos» –como Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán– tomaron ventaja de la reestructuración productiva para perfilar su propio proyecto de industrialización bajo la conducción de los Estados nacionales con una asociación importante de los dueños del capital (Kheyfets y Chernova, 2021).

En tanto, México y otros países centroamericanos y sudamericanos se incorporaron a este proceso globalizador bajo un acrecentado neoliberalismo, el cual impondría una visión extractivista de la integración, centrada en el mercado y sus fuerzas dominantes, con un Estado nacional reducido en su intervención y conducción de los procesos de industrialización, lo que generaría en las décadas siguientes este macroproceso y se manifestaría en la región con el abandono del modelo de industrialización vigente hasta finales de la década

de 1970 –industrialización por sustitución de importaciones, basado en el impulso al mercado interno–, abrazando el nuevo modelo exportador,² el cual daría particular relevancia a las zonas de frontera (Sassen, 2001).

La fragmentación y especialización productiva tuvo su origen en el diferencial de costos entre países, siendo este uno de los factores que dieron lugar al surgimiento de procesos de integración económica regional³ entre países con alta asimetría. Incluso la propia Unión Europea (UE) tuvo su origen como Comunidad Económica en donde participaban países con distintos niveles de desarrollo y distintos precios de sus factores de producción, lo cual le permitió avanzar en su carrera de integración económica; posteriormente, mediante políticas de cohesión, particularmente en sus regiones fronterizas, logró un importante nivel de convergencia económica que le permitió transitar a la integración política.

Sin embargo, habría que acotar que dicha convergencia económica no se da de manera natural, sino que es en gran medida fruto del diseño de políticas públicas encaminadas a generarla.

Un caso interesante es el que refiere los desafíos que han enfrentado países como España y Portugal a efecto de avanzar en una convergencia, no solo económica, sino también social. Si bien reconoce el papel que ha desempeñado la UE para avanzar en dicho propósito, plantea que la cooperación

²Para la implementación y desarrollo de este nuevo modelo industrial se debe señalar la importancia del papel desempeñado por los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que, junto a lo anterior, presionaron a los países en desarrollo –particularmente de Latinoamérica– para que siguieran sus recetas de adelgazamiento del Estado y su retiro de la conducción del modelo de desarrollo, entre otras medidas (Guillen, 2013).

³La integración regional y la cohesión regional son procesos promovidos por el Estado (Dicken, 1998).

entre países y regiones de distintos países constituye una base importante para alcanzar mejores niveles de convergencia (Farrell, 2005; Royo, 2007; Schmitter, 2003). De hecho, Royo (2007) señala que, en la experiencia de integración regional dentro de la UE, países como España y Portugal han logrado mejorar sus regímenes democráticos y sus instituciones como resultado de un avance en su integración de lo económico a lo político.

Como diversos autores han señalado, a partir del llamado «nuevo regionalismo»⁴ se gestó una creciente relación de interdependencia entre los países que convergen en un sistema económico global –lo cual facilitó la integración de mercados– en una combinación de bilateralismo y multilateralismo. Así mismo, la rápida expansión tecnológica y el desarrollo de las telecomunicaciones estimuló el crecimiento del comercio exterior, se acortaron los ciclos de vida de muchos productos y se incrementó el consumo, así como la necesidad para el capital de incursionar en nuevos mercados. Autores como Jones y Kierzkowski (2001) señalan que la integración regional permitió adicionalmente que, a través del proceso de fragmentación productiva, las empresas transnacionales lograran la organización de la producción, no solo en segmentos, sino también en países y regiones, con lo cual se maximizaron sus beneficios económicos.

De alguna forma los procesos de integración –particularmente en las primeras décadas del siglo XXI– han sido concurrentes con procesos de desfronterización, es decir, apertura de fronteras para facilitar el intercambio de mercancías, pero también de personas. Uno de los argumentos más discutidos

⁴Entendemos como nuevo regionalismo el hecho de que pequeños países en desarrollo se incorporen a bloques comerciales en los que participen países desarrollados con el propósito de impulsar su propio desarrollo y tomar ventaja para incursionar en sus redes globales de producción (Waldkirch, 2006).

en la literatura sobre la globalización es que las fronteras entre países tenderían a difuminarse paulatinamente. Sin embargo, rápidamente la prevalencia de discursos nacionalistas fundados en el temor a un ataque externo –como los ataques terroristas en distintas partes del mundo–, el rechazo a la migración de trabajadores pobres con pocas habilidades y destrezas para el trabajo urbano y la ascendencia de gobiernos de derecha llevaron a procesos de refrontalización o, como en el caso de la UE, a la creación de fronteras internas (Domenech, 2017).

Probablemente el incremento de la migración –particularmente de aquellas personas que huyen de la violencia estructural en sus países y se convierten en solicitantes de asilo o refugio– y la crisis de salud pública que significó la pandemia por COVID-19 –que llevó a la mayoría de los gobiernos a cerrar de manera unilateral sus fronteras– actuaron a favor de procesos de refrontalización, como se ha demostrado en diversos estudios (Barajas y Radilla, 2021). Es decir, frente a la posibilidad de gestionar de manera ordenada y con los protocolos necesarios la movilidad transfronteriza, los Estados nacionales prefirieron el aislacionismo de las personas dentro de sus propios países, pero alentaron el mantenimiento de las actividades productivas y, con ello, el riesgo permanente de quienes participaban en aquellas vinculadas al comercio internacional.

Aludiendo a otra de las categorías que permiten entender los procesos fronterizos, nos referimos a la dicotomía cooperación/conflicto. Sabemos que la cooperación es uno de los procesos más antiguos que ha permitido el establecimiento de la paz entre países y regiones y que se contrapone al conflicto, que es un fenómeno que aparece cuando la cooperación desaparece (Barajas, 2016).

Una de las premisas de la integración regional es el surgimiento de la cooperación, aunque –como lo estableció el

propio Balassa (1961) en su obra sobre la integración económica— la cooperación tiene un carácter más informal para avanzar hacia un objetivo, en tanto que la integración significa un cierto nivel de pérdida de autonomía por parte de los países, en virtud de que los acuerdos de integración necesariamente requieren una cierta estructura para operar (Sapir, 2011).

En el contexto de la integración de las regiones fronterizas se ha tenido la posibilidad de propiciar el desarrollo de múltiples comunidades transfronterizas⁵ vinculadas a sectores productivos, educativos, de innovación, de salud y de atención a población migrante, entre otros. En estos casos, los procesos de integración regional son la base para el desarrollo de esquemas de colaboración y cooperación transfronteriza, a la vez que se propician procesos de coordinación básica o de construcción de gobernanza para la acción de algunas de las comunidades ya mencionadas (Barajas, 2016; Varela, 2015). Al mismo tiempo, las diferencias entre países en términos de desarrollo y capacidad técnica disponible se convierten en pactos que influirán y determinarán la calidad al gobernar.

⁵Nos referimos a lo fronterizo y transfronterizo como una jerarquía de escalas para demarcar la amplitud, profundidad y posibles diferencias en el tratamiento de las dimensiones del análisis de las fronteras; esto no es otra cosa que un recurso heurístico, un encuadre escalar contenido bajo los términos de zonas de frontera, regiones de frontera o espacios de frontera, con lo cual se evita la confusión con otras perspectivas analíticas de mayor amplitud macro o supranacional como lo transnacional o, incluso, lo global. Se reconoce que existen diferencias semánticas que aluden a significados específicos o diferentes de lo que es propiamente lo fronterizo o transfronterizo, estas derivan de la construcción histórica que ha seguido el concepto de frontera, tal como se explica detalladamente en el capítulo «Re/desfronterización: Una aproximación a la definición del concepto», en este libro. Hay una distinción importante entre regiones fronterizas y transfronterizas, ya que hay regiones fronterizas en las que no se configuran dinámicas transfronterizas producto de las movilidades de personas y mercancías; es decir, existe la frontera como espacio subnacional, pero no necesariamente se producen las interacciones y relaciones que dan lugar a la construcción social de una región transfronteriza.

Es aquí donde se conecta el tema de la gobernanza que han adoptado las grandes empresas transnacionales (ETN) para gestionar su proceso de fragmentación productiva. Gereffi *et al.* (2005) mencionan que las ETN retienen funciones centrales, como la innovación, la estrategia de mercado, los segmentos de la producción y servicios con un mayor contenido de valor agregado, en tanto permiten que empresas subcontratistas y subsidiarias –conocidas como empresas exportadoras– se hagan cargo de los segmentos de producción de menor valor agregado y, por consecuencia, de menor costo y mayor volumen.

En la mayor parte de los procesos de integración regional entre países asimétricos, las regiones de frontera desempeñan un papel muy importante para disminuir esas brechas, aun cuando, como señala Royo (2007), la existencia de estructuras laborales inadecuadas inhibe procesos de convergencia, como es el caso de las regiones de frontera entre México y Estados Unidos, donde se comparten fronteras tan amplias y con asentamientos poblacionales tan fuertes que han hecho posible el desarrollo de actividades productivas de distintos tipos.

Resulta interesante que aun cuando la integración regional es una condición que permite un mejor posicionamiento de los países en el mundo los conflictos por disputas territoriales, mercados de trabajo, recursos naturales, etcétera, aún se hacen presentes en Europa y en algunas de las fronteras externas, particularmente entre países desarrollados y no desarrollados. Casos con cierta similitud son los de las regiones fronterizas entre España y Marruecos o Italia y Eslovenia, entre otros. Uno de los principales atractivos de las fronteras entre países de desarrollo desigual ha sido precisamente la posibilidad de generar complementariedades en términos de los bienes que cada región fronteriza aporta, como el capital y los procesos

de innovación y el trabajo, la tierra y los recursos naturales, entre otros.

A lo largo de los ocho capítulos que integran este libro se abona a favor de cuatro ideas centrales:

- 1) Los impactos de la globalización y la integración/desintegración regional en los espacios de frontera en el siglo XXI se manifiestan en procesos asimétricos que, con la llegada de la segmentación productiva en el sector industrial y agroindustrial y la emergencia de redes globales de producción, dan lugar a la reestructuración del territorio (Dicken, 1998), acentuando tanto las disparidades interregionales como las desigualdades socioeconómicas.
- 2) Una condición necesaria para confrontar los efectos negativos –social, ambiental, económico, etc.– de los procesos de integración/desintegración y desfronterización/refronterización se encuentra asociada en gran medida al empoderamiento de los actores locales fronterizos no gubernamentales para la conformación de regiones transfronterizas bajo esquemas de gobernanza multinivel, disminución de asimetrías y mayor cohesión/integración funcional de los espacios de frontera.
- 3) La resiliencia institucional hacia los procesos de cooperación y resolución de conflictos en las regiones fronterizas y transfronterizas va a depender de la capacidad organizativa y de resistencia de los actores locales, de su cohesión en torno a un objetivo común, de sus distintas capacidades e identidad regional y de sus capacidades para generar una gobernanza multinivel y transfronteriza.
- 4) A menor grado de asimetrías, mayor cohesión y mayor proclividad a integrar y desfronterizar, lo que implica

gestionar las dinámicas transfronterizas de una manera más inclusiva (Jessop, 2002; Perkmann, 2007).

Detrás de estas ideas, la motivación principal de quienes participamos en este libro estriba en el reconocimiento de que la crisis actual que viven gran parte de las fronteras del mundo está representada por un resquebrajamiento de los tradicionales esquemas de integración regional, mismos que hoy en día se ven amenazados por el resurgimiento de los nacionalismos.

Las nuevas tendencias parecen apuntar hacia un mundo que reivindica la refrontalización, imponiendo nuevas barreras al comercio y a la movilidad humana y planteando la construcción de muros materiales y simbólicos. Entre los acontecimientos que marcan dichas tendencias están las grandes migraciones internacionales de personas provenientes de países pobres hacia países de mayor desarrollo, obligadas a desplazarse por razones de sobrevivencia económica o por conflictos bélicos de diversa naturaleza.

Así mismo, al tema del crecimiento de la securitización como perspectiva de análisis en las fronteras (Andreas y Biersteker, 2003) se suman movimientos nacionalistas, como el Brexit en Inglaterra, la pandemia generada por el COVID-19, el crecimiento del tráfico de drogas, el lavado de dinero y la trata de personas. Algunas de las consecuencias inmediatas se han visto reflejadas en el cierre temporal de las fronteras o en el endurecimiento de regulaciones migratorias en varios países para frenar la movilidad de personas provenientes del exterior, además de la implementación de sofisticados dispositivos electrónicos y de alta tecnología en la seguridad y, con ello, la emergencia de la biopolítica (Glouftsios, 2021; Foucault, 2004).

Las implicaciones de estos cambios sobre el orden internacional, las economías nacionales y, en particular, sobre las

fronteras se pueden resumir como un avance hacia la redefinición motivado en mayor medida por la movilidad de las personas, no así de las mercancías. Todo parece indicar que el movimiento migratorio alrededor del mundo se ha consolidado como una de las tendencias de mayor impacto en los espacios de frontera, lo que ha llevado a imponer en la práctica políticas aislacionistas y de criminalización de la migración, emergiendo la idea de que se puede construir un Régimen Global de las Migraciones (Eguiguren, 2023).

Algunos de los casos relevantes se observan en Norteamérica, donde México recibe gran presión por parte de Estados Unidos para detener en sus fronteras norte y sur el paso de flujos de población migrante provenientes tanto del propio país como de Centroamérica y Sudamérica. Así mismo, países como Colombia y Brasil experimentan fuertes movimientos migratorios hacia sus fronteras a partir de la crisis venezolana y haitiana (Domenech *et al.*, 2023).

En el otro extremo del mundo se documenta la existencia de grandes flujos de migración forzada —procedentes de África y de los países del Medio Oriente— que llegan a las fronteras de Francia, Alemania y las costas de Italia buscando asilo. España también recibe migración del norte de África. En tanto, resulta paradigmático el caso del llamado Grupo de Visegrado, conformado por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, países que están impulsando sus propias políticas aislacionistas que, sin plantearse la salida de la UE, por el momento han encontrado adeptos importantes en países como Francia, Dinamarca, Alemania, Austria e Italia, entre otros (Ricci *et al.*, 2014).

Cabe recordar que hacia el final de la segunda mitad del siglo XX, bajo el empuje de la globalización, los diversos esquemas de integración económica y política dieron lugar a una forma de desfronterización, favoreciendo la cooperación

formal –como el caso de la UE– o informal/semiformal –bajo el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá– u otras experiencias de integración en América Latina. Incluso se esperaba que se produjera un proceso de desfronterización en el cual, a imitación de la UE, se podría crear un espacio interior (tipo Schengen), con fronteras internas que a través de fondos regionales apoyaran su desarrollo como zonas periféricas.

Sin embargo, la realidad mostró que la integración regional y los espacios de frontera no siguen un proceso evolutivo y lineal –como lo previeron algunos autores, como Balassa (1991)–, sino que, por el contrario, han recorrido un camino un tanto contradictorio y asimétrico, marcado por dinámicas fronterizas que oscilan entre la integración/desintegración, la desfronterización/refronterización y la cooperación/conflicto, todo ello en un contexto de reestructuración productiva mundial en el que las grandes empresas transnacionales imponen su jerarquía a través de las cadenas de valor; así también, en un contexto de reconfiguración de los Estados nación, los espacios fronterizos adquieren nuevas funciones, nuevos objetivos y desarrollan nuevas formas de gobernanza (Brenner, 1999; Jessop, 2002).

Lo anterior permite suponer que las fronteras del siglo XXI están enmarcadas en un contexto geopolítico y económico mucho más complejo y dinámico que en el pasado. Se encuentran en un proceso de cuestionamiento, redefinición y evolución como reacción a los efectos de la «triada negativa de la globalización»: incertidumbre, inseguridad y riesgo (Bauman, 2012; Foucault, 2004). En respuesta a la triada negativa se promueven políticas de desintegración regional o refronterización y se otorga al Estado nación el predominio sobre las funciones e interacciones en el territorio, como ejercicio de soberanía. En este contexto, los actores locales

fronterizos y sus dinámicas cotidianas se ven amenazados por una visión opuesta –muchas veces más poderosa– de fronteras cerradas –refronterización– versus fronteras abiertas –desfronterización–, dificultando con ello la cooperación y aumentando las tensiones y conflictos en los espacios transfronterizos.

De acuerdo con Jessop (2002), la reestructuración que han sufrido las fronteras exige el análisis de continuidades y discontinuidades de sus dinámicas de desarrollo y la elaboración de una propuesta para potenciar las fronteras como espacios de colaboración, cooperación y de emergencia de regiones transfronterizas. También requiere una propuesta que contemple el desarrollo de una gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2010; Perkmann, 2007) y que integre a nivel empírico elementos formales e informales de cooperación, así como formas de ciudadanía e identidad, las cuales son clave para la sostenibilidad y legitimación de un modelo de desarrollo adaptado a las transformaciones actuales (Magnetete, 2003; Offe y Preub, 2016).

En resumen, la originalidad de este libro reside en el abordaje de categorías contextuales y dicotómicas que, por su alcance analítico, se proponen como modelo teórico-conceptual para buscar explicaciones más adecuadas y objetivas acerca de los nuevos procesos y prácticas espaciales que definen y redimensionan las fronteras del siglo XXI. Con dicha propuesta se abre la posibilidad de reflexionar acerca de las interacciones y las relaciones de interdependencia económica, social, cultural y ambiental que se suscitan entre actores de diversas organizaciones que coexisten en los espacios de frontera, al mismo tiempo que se proporcionan elementos de análisis para plantear propuestas de política pública y de mejores prácticas que involucren la participación tanto de gobiernos centrales como subnacionales y de actores del sector privado y social.

A su vez, con la propuesta de un modelo teórico-conceptual se contribuye al conocimiento y entendimiento de las transformaciones de las dinámicas fronterizas y transfronterizas mientras se sientan las bases para avanzar en la consolidación de una comunidad epistémica que permita una mejor comprensión de los procesos comparados en los espacios de frontera.

De esta manera se atiende una de las preocupaciones recurrentes que han estado presentes en los debates actuales sobre fronteras internacionales; esto es, si cada frontera es única o si comparten elementos comunes que hacen posible su comparación y clasificación (Brunet-Jailly, 2007). Con todo ello se espera contribuir a generar una nueva agenda pública del conocimiento en el tema de fronteras comparadas que se caracterice por su capacidad de producir conocimiento de vanguardia, original y con capacidad de transformar conceptos y métodos de análisis. Enseguida se reseña de manera general el contenido de los ocho capítulos que componen este texto:

En «Las fronteras de la globalización en el inicio del siglo XXI», Pablo Wong-González y Francisco Lara-Valencia llevan a cabo una amplia reflexión sobre los diversos impactos que ha tenido la globalización en el mundo en general, pero de manera particular en las regiones de frontera, considerando que entre las características de esta etapa se encuentran la emergencia de los procesos de integración regional, la interconexión y la interdependencia. Para los autores, la globalización se concibe como proceso multidimensional que, por su naturaleza, afecta múltiples dinámicas, incluyendo la económica, política, social e incluso las culturales. Sin embargo, se reconoce el papel de la economía como un catalizador de la economía global y su capacidad para impactar la producción, el comercio, el financiamiento, la organización de la información y la tecnología, entre otros aspectos. Así mismo,

los autores analizan la relación que tiene la globalización con las categorías centrales de este libro, como la fronterización/desfronterización, cooperación/conflicto e integración/desintegración.

En la discusión sobre «Frontera y procesos de re/desfronterización: Una aproximación conceptual», a cargo de Sergio Peña y Pablo Wong-González, los autores dan continuidad a la discusión antes iniciada sobre los procesos de re/desfronterización que hemos visto como una relación dialéctica y continua en los espacios de frontera. Para ello hacen un recuento histórico de los principales momentos de re/desfronterización. Su análisis parte de los diversos paradigmas desde donde se han analizado las fronteras, adoptando una perspectiva histórica para ubicar los distintos procesos que han marcado a estas regiones –territorialismo y posmodernismo–. Lo anterior permite a los autores examinar con detenimiento los procesos de fronterización (*bordering*) y sus diversas expresiones. Una vez que han discutido los abordajes que se han hecho desde distintas disciplinas del concepto de re/desfronterización, los autores analizan desde distintas experiencias empíricas cuál ha sido la praxis alrededor del concepto de fronterización.

En «Los procesos de integración y del regionalismo abierto: Sus efectos en las regiones de frontera», a cargo de María del Rosío Barajas Escamilla y Tiziana Bertaccini, las autoras abordan el concepto de integración económica y política, sus características y diferencias y los énfasis que en cada caso se presentan, enmarcando ambos tipos de integración en la nueva perspectiva del regionalismo abierto, la evolución que han tenido y cómo se han producido bajo la globalización diversas formas de integración regional. Posteriormente se presenta una discusión acerca del momento en que se encuentra la integración económica y política, que ofrece una reflexión sobre las razones que llevan a que distintos esquemas de integración

puedan o no evolucionar desde una perspectiva económica a una política. Se discute cómo, a pesar de que ciertos procesos de integración solo se quedan en el ámbito económico, siempre habrá la posibilidad de que la soberanía de los países se vea afectada por la necesidad de homologar condiciones aduanales, laborales y ambientales, ya que para ello es necesario crear algunas instituciones supranacionales, que muestran diferencias cuando la integración es más económica que política y viceversa. Se revisan brevemente las características que han asumido los principales procesos de integración regional, que en todos los casos se ven enmarcados en la globalización y sujetos a procesos de re/desfronterización y cooperación/conflicto; especial atención se presta al caso de América Latina, enfatizando el ámbito del conflicto territorial que ha jugado en contra de los procesos integracionistas, particularmente en los espacios de frontera. De hecho, el tema de frontera va a cruzar los distintos análisis que aquí se presentan.

En «Conflicto y cooperación en los espacios de fronteras globales», a cargo de Xavier Oliveras González y Enrique José Varela Álvarez, los autores indagan y reflexionan sobre dos conceptos clave en las relaciones transfronterizas y en los espacios de frontera: el conflicto y la cooperación. Al igual que en el caso anterior, estos dos conceptos se visualizan de una manera dialéctica; la cooperación tiene como función abordar los conflictos y promover el apoyo mutuo, pero el conflicto puede surgir cuando la cooperación no está presente. Su trabajo inicia con un conjunto de definiciones que se han elaborado desde distintas perspectivas sobre el conflicto y la cooperación, lo cual resulta muy interesante por el enfoque e interés de cada disciplina o perspectiva interdisciplinaria desde donde se abordan los conceptos referidos. Una vez que han fijado su postura acerca de las definiciones que mejor se adaptan para el análisis fronterizo, presentan una interesante discusión acerca

de cómo se concibe la cooperación cuando es fronteriza y cuando es transfronteriza, reflexionando acerca de los componentes de uno y otro caso. Al igual que en los otros capítulos, aquí también se parte de una perspectiva histórica para entender la evolución teórica y conceptual de esta diáda conflicto-cooperación, lo cual les permite proponer una tipología de los diversos abordajes que se han hecho desde la tradición de los estudios fronterizos, los paradigmas dominantes, los actores involucrados, las funciones asignadas a ciertas fronteras y el comportamiento de la dicotomía conflicto/cooperación.

El análisis es elaborado alrededor del conflicto, recuperando tipologías preexistentes sobre conflictos fronterizos desde distintos autores, lo cual les permite establecer un interesante diálogo del concepto de conflicto. Finalmente abordan el concepto de cooperación fronteriza y transfronteriza en la misma lógica, y recuperan algunas experiencias exitosas para mostrar cómo se produce dicha cooperación. El capítulo concluye con una reflexión sobre el conflicto y la cooperación como un «*puzzle* transfronterizo» que se inscribe en el contexto de la existencia de fronteras globales, asociándolo a la resiliencia que algunos actores presentaron frente a la emergencia sanitaria del COVID-19 en las regiones de frontera.

En «Gobernanza: Marco conceptual, valor público y fronteras comparadas», bajo la autoría de José María Ramos García, se ofrece una amplia reflexión sobre el concepto de gobernanza desde la perspectiva de la administración pública comparada, lo que permite abordar el tema de la gobernanza con valor social en las regiones de frontera. La discusión se inicia con una amplia revisión teórico-conceptual sobre las diferencias y relaciones entre gobernanza, gestión y capacidades institucionales y cómo se vinculan con el análisis de las fronteras comparadas, sosteniendo que la gobernanza, para ser efectiva, debe contar con valor social, cuestión sobre la que el

autor discierne ampliamente, con base en un amplio número de autores que han abordado esta temática. Lo anterior permite regresar al análisis de las definiciones sobre gobernanza que recuperan la relación antes establecida: valor social y capacidades institucionales. Para ello se aborda con amplitud el concepto de gobernanza por resultados, ofreciendo una propuesta sobre la importancia de este enfoque como instrumento de análisis y diseño de la gobernanza colaborativa, multidimensional, multinivel y multiactor, que considera la inseparabilidad de estos atributos en una buena gobernanza. Adicionalmente, se analizan también otras dimensiones del concepto, en el ámbito ontológico, epistemológico, metodológico y escalar, lo cual resulta muy útil para quienes busquen generar diseños comprensivos de la gobernanza con valor social. Lo anterior permite abordar la discusión sobre cómo se ejerce la gobernanza en regiones fronterizas desde una perspectiva comparada, llamando la atención sobre la necesidad de considerar los componentes estructurales que definen cada frontera al momento de generar un diseño de gobernanza.

En «Gobernanza: Connotaciones, significados e implicaciones», María Guadalupe Ortiz Gómez también aborda el tema de la gobernanza pero desde una perspectiva principalmente política; centra su discusión en escudriñar una distinción importante, la gobernanza como teoría y la gobernanza como proyecto político. Para ello, la autora analiza las diferentes connotaciones que se le han dado al término, surgido del mundo empresarial y que luego se busca adaptar al ámbito de las burocracias y los gobiernos; el concepto evoluciona desde su planteamiento como una dirección desde los gobiernos a una participación de actores no gubernamentales, debido a las críticas que recibe como una gobernanza desde el propio gobierno. Sin embargo, la autora también muestra las contradicciones que ofrece el concepto, dado por su origen, y

por la dificultad de quien en realidad toma las decisiones y dirige el proceso, así como las acciones o políticas. Resulta muy interesante su discusión sobre visualizar la gobernanza desde un proyecto político, por medio del caso de la gobernanza global de las migraciones pero, más que entrar a discernir este último tema, llama la atención sobre cómo la gobernanza ha venido siendo utilizada para fines de diversos proyectos políticos, lo cual se evidencia con la orientación a la gestión propuesta.

El capítulo «La gobernanza global de las migraciones y la política migratoria en México» estuvo a cargo de Sofía Andrea Meza Mejía y Ofelia Woo Morales. Se centra en analizar de manera exhaustiva cómo se fue construyendo este modelo de gobernanza de las migraciones. Para ello utilizan también una perspectiva histórica, haciendo referencia al Pacto Mundial de Marrakech en 2018 como el antecedente de este proyecto de gobernanza. Se ofrece un análisis detallado del papel de diversos organismos internacionales en la propuesta de una agenda de gestión para las migraciones internacionales, esto desde una perspectiva crítica del proceso y sus objetivos, que no ponen tanto énfasis en las causas de la migración, sino en cómo controlarla y gestionar su movilidad. Con base en este marco analítico, las autoras analizan cómo se ha venido construyendo una gobernanza de las migraciones en México y cómo ha influido en la política migratoria del país.

En «A manera de conclusión: Hacia la construcción de un modelo conceptual para el análisis de los espacios fronterizos» a cargo de Sergio Alfonso Sandoval Godoy y María del Rosío Barajas Escamilla, se presenta un conjunto de reflexiones sobre los análisis expuestos. Con base en las categorías de análisis que han guiado nuestra investigación, se presenta una propuesta de construcción de un modelo conceptual para el análisis de los espacios fronterizos, donde se describen los

elementos de dicho modelo: categoría, inferencia descriptiva, definición del concepto, categoría instrumental, variables que entran en juego –medibles o interpretativas–, indicadores observables y constatables empíricamente, lo que lleva a preguntas y cuestionamientos específicos vinculados a la categoría de análisis. El modelo analítico propuesto ayuda a explicar la relación entre categorías conceptuales y dimensiones analíticas a la vez que se destaca la importancia de contar con ejercicios de esta naturaleza como parte de un esfuerzo colectivo encaminado a ofrecer nuevas rutas de interpretación teórico-conceptuales sobre el fenómeno fronterizo.

Referencias

- Andreas, P., y Biersteker, T. (edits.). (2003). *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context* (1.ª ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315024349>
- Balassa, B. (1961). *The theory of economic integration*. Westport Conn, Greenwood Press.
- Balassa, B. (1991). Economic integration. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (edits.), *The World of Economics. The New Palgrave* (pp. 176-186). Palgrave Macmillan.
- Barajas, M. R. (2016). La frontera México-Estados Unidos: Dinámicas transfronterizas y procesos de gobernanza. *Noesis*, 25(49), 111-128.
- Barajas, M. R., y Radilla, P. (2021). Las movilidades transfronterizas y el COVID-19: Hacia una nueva normalidad en la frontera de México con Estados Unidos. En O. F. Contreras Montellano (coord.), *Ciencias Sociales en acción: Respuestas frente al Covid 19 desde el norte de México*. El Colef.
- Bauman, Z. (2012). *Liquid Modernity*. Polity Press.

- Brenner, N. (1999). Globalisation as Reteritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451. <https://doi.org/10.1080/0042098993466>
- Brunet-Jailly, E. (2007). *Borderlands: Comparing Border Security in North America and Europe*. University of Ottawa Press.
- Dicken, P. (1998). *Global Shift, Mapping the Changing Contours of the World Economy*. Sage Publications.
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: Elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48. <https://www.revista-terceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/2>
- Domenech, E., Basualdo, L., y Pereira, A. (2023). Migraciones, fronteras y política de datos: Nuevos medios de control del movimiento en el espacio sudamericano. En L. Rivera, G. Herrera y E. Domenech (coords.), *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes* (pp. 317-353). Clacso; Siglo XXI Editores.
- Eguiguren, M. M. (2023). Ordenar la migración y ordenar la nación: Nacionalismo y régimen global de control en la política migratoria ecuatoriana. En L. Rivera, G. Herrera y E. Domenech (coords.), *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes* (pp. 383-411). Clacso; Siglo XXI Editores.
- Farrell, M. (2005). Spain and Portugal in the European Union: assessing the impact of regional integration. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 7(3).
- Foucault, M. (2004). *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France 1977-1978*. Picador.
- Gereffi, G., Humphrey, J., y Sturgeon, T. (2005). The Governance of Global Value Chains. *Review of International*

- Political Economy*, 12(1), 78-104. <http://www.jstor.org/stable/25124009>
- Glouftsiou, G. (2021). Governing border security infrastructures: Maintaining large-scale information systems. *Security Dialogue*, 52(5), 452-470.
- Guillen, H. (2013). México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. *Revista de Comercio Exterior*, 63(4), 34-60.
- Hooghe, L., y Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. En H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn (eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 17-31). Edward Elgar Publishing.
- Jessop, B. (2002). The Political Economy of Scale. En M. Perkmann y N. Ling-Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions* (pp. 25-49). Palgrave Macmillan.
- Jones, R. W., y Kierzkowski, H. (2001). A Framework for Fragmentation. En S. W. Arndt y H. Kierzkowski (eds.), *Fragmentation. New Production Patterns in the World Economy* (pp. 17-34). Oxford University Press.
- Kheyfets, B., y Chernova, V. (2021). Comparative assessment of the influence of a technological factor on economic growth. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 1(13-109), 6-15. <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2021.225526>
- Magnette, P. (2003). European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? *Journal of Political Studies Association*, 51(1), 144-160. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00417>
- Nye, J. S., y Keohane, R. O. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, 25(3), 329-349. <http://www.jstor.org/stable/2706043>

- Offe, K., y Preub, U. (coords.). (2016). *Citizens in Europe: Essays on democracy, constitutionalism and european integration*. ECPR Press.
- Perkmann, M. (2007). Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-border Regions. *Environment and Planning: Government and Policy*, 25(6), 861-879.
- Ricci, A., Galli, C., y Pittau, F. (2014). *Migrant access to social security and healthcare in Italy: policies and practices* (Informe técnico). European Migration Network.
- Royo, S. (2007). Lessons from the Integration of Spain and Portugal to the EU. *PS: Political Science & Politics*, 40(4), 689-693.
- Sapir, A. (2011). Review: European integration at the Crossroads: A Review Essay on the 50th Anniversary of Bela Belassa's "Theory of Economic Integration". *Journal of Economic Literature*, 49(4), 1200-1229.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Schmitter, P. C. (2003). Portugal and Spain: A Fifteen-Year 'Quasi-Experiment' with European Integration in a Pair of 'Most Similar Systems'. *South European Society and Politics*, 8(1-2), 314-322.
- Varela, E. (2015). "Reseteando" la gobernanza transfronteriza: explorando nuevos cleavages cooperativos "formal e informal". En M. R. Barajas, P. Wong y N. Oddone (coords.), *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América Latina y Europa* (pp. 49-69). El Colef; CIAD; Juan Pablos Editor.
- Waldkirch, A. (2006). The 'New Regionalism': Integration as a Commitment Device for Developing Countries. *Journal of Economic Integration*, 21(2), 397-425. <http://www.jstor.org/stable/23000619>

Las fronteras de la globalización en el inicio del siglo XXI

Pablo Wong-González / Francisco Lara-Valencia

Introducción

Entre los elementos centrales que caracterizan a la economía mundial contemporánea están los procesos de creciente integración internacional, interconexión e interdependencia. Los niveles sin precedente alcanzados por estas tendencias durante las últimas décadas del siglo XX –impulsados principalmente por el avance extraordinario en las tecnologías de información, transporte y comunicación– han conducido a la transición hacia una economía global (Amin y Thrift, 1994; Castells, 1996; Dicken, 2003; Harris, 1986, 2003; Ohmae, 1990; Sassen, 1996).

La globalización puede ser caracterizada como un proceso multidimensional, complejo, dialéctico, heterogéneo y paradójico que trasciende las esferas económicas, políticas, sociales y culturales (Wong-González, 1999, 2002). En el campo de la economía significa la integración global de la producción, el comercio, el financiamiento, la organización de la

información y la tecnología, entre otros aspectos. De acuerdo con Castells (1996), la diferencia entre la concepción de economía mundial y la de economía global es la capacidad de esta última de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria.

Desde sus orígenes, el concepto/proceso de globalización ha provocado enormes controversias entre los distintos enfoques (Held *et al.*, 1999; Murray, 2006; Nederveen, 2020). De acuerdo con Held *et al.* (1999), las fuentes de estas controversias son, entre otras: *a)* la ambigüedad en conceptualización; *b)* su origen y factores causales; *c)* su periodización; *d)* sus impactos y consecuencias de largo plazo; y *e)* las trayectorias. A pesar de extensos e intensos debates, el logro de consensos sobre estos aspectos ha sido elusivo, debido principalmente a la debilidad analítica de la mayoría de los estudios, las amplias diferencias sobre el peso relativo de la evidencia empírica y la transformación de la globalización en moda intelectual (Bisley, 2007).

El análisis de las implicaciones de la emergencia de la economía global en conjunto con el avance de las nuevas tecnologías sobre la reconfiguración de instituciones fundamentales para los procesos de gobernanza de los Estados modernos ha sido uno de los temas mayormente abordados durante las últimas décadas. En esta línea, uno de los aspectos más destacados y debatidos sobre las implicaciones del proceso de globalización es el papel del Estado nación y su capacidad para controlar su economía nacional. Varios analistas coinciden en que el nuevo orden económico derivado de la globalización ha provocado serios problemas de regulación y representación al Estado nación, debilitando con ello la tradicional concepción de soberanía nacional (Harris, 2003). En la misma línea argumentativa, Saskia Sassen (1996) sostiene que la formación del nuevo sistema económico centrado en flujos

transfronterizos y las telecomunicaciones globales ha afectado dos características distintivas del Estado moderno: soberanía y territorialidad exclusiva.

En términos de los campos de incidencia, el proceso de globalización y sus diversas manifestaciones han producido impactos funcionales y sectoriales de enorme relevancia sobre la economía, la sociedad, el ambiente, la tecnología, la política y cultura, entre otros. Por su parte, la dimensión regional/territorial –en especial los espacios transfronterizos– han sufrido transformaciones trascendentales en la función, la forma espacial, la organización, el significado, la gobernanza y el esquema relacional de dichas regiones. Es precisamente en estos territorios transfronterizos donde el carácter altamente paradójico de la globalización se ha dejado sentir con mayor fuerza. De manera simultánea y contingente, en estos espacios la globalización ha inducido tendencias de desfronterización y refteronterización, desterritorialización y reterritorialización, integración y desintegración, cooperación y conflicto, inclusión y exclusión, entre otras expresiones (Wong-González, 2002, 2005, 2017).

Las manifestaciones directas e indirectas de estas tendencias en las regiones fronterizas han tenido gran trascendencia para la operación y vida diaria de las comunidades que habitan dichos territorios, proceso que algunos analistas llaman «fronterización» (Amilhat, 2015; Herzog y Shon, 2017; Kolossov y Scott, 2013; Oliveras-González, 2017; Newman, 2003, 2006; Paasi, 2022; Peña, 2021a, 2021b; Popescu, 2012; Scott, 2015; Sendhardt, 2013; Yuval-Davis *et al.*, 2019). Como se discutirá más adelante, si bien la globalización en su tendencia primaria induce a la apertura, flexibilidad y –en casos extremos– a la eliminación de las fronteras –desfronterización–, también surgen fuerzas opuestas de instituciones o agentes sociales que pregonan el reforzamiento y el

cierre de estos espacios –refronterización– por sentirse amenazados. Esto último ha desatado toda una visión y políticas proteccionistas, nacionalistas, populistas globalifóbicas y xenofóbicas desde algunos gobiernos centrales/federales, situación que ha llevado a detonar condiciones de inestabilidad y vulnerabilidad social y económica en los territorios transfronterizos, como se demuestra con las crisis migratorias en diversas partes del mundo.

En la práctica política, esta compleja situación enmarcada en la evolución del proceso de globalización ha generado la emergencia de la gran paradoja del siglo XXI: la tensión en el espacio transfronterizo entre las demandas simultáneas de tener una libre movilidad de factores a través de las fronteras, por una parte, y contar, por la otra, con una confiable seguridad territorial (Popescu, 2012). Popescu señala que, en respuesta a esta situación, las fronteras han experimentado un proceso de cambio multifacético que busca ajustar su permeabilidad para cumplir con las demandas de las nuevas realidades de la globalización. Como resultado, recientemente han surgido formas complementarias de fronteras estatales y prácticas de fronterización que evaden las normas de la linealidad territorial y están mejor adaptadas a la geografía en red de la globalización. En este sentido, de manera altamente sugestiva, Popescu (2012) propone que «esta diversificación de la figura espacial asumida por las fronteras parece proveer la más reciente ruta para trascender los dilemas de la fronterización contemporánea y apunta a la emergencia de una pluralidad de tipos de fronteras» (p. 69).

Desde la perspectiva académica, el proceso de globalización también atrajo un fuerte interés, dando pie a crecientes debates con posicionamientos divergentes sobre su evolución e impactos, así como a la propuesta de nuevos conceptos y categorías analíticas. Diversos especialistas del tema coinciden

en que la revitalización del interés por el estudio de las fronteras después de la década de 1980 y su renacimiento desde el nuevo milenio están estrechamente relacionados con los desafíos y cambios desencadenados por la ronda contemporánea de globalización, así como por el surgimiento de una contranarrativa al discurso de la globalización que pregona la bondad y la inevitabilidad del «mundo sin fronteras» (Kolossoy y Scott, 2013; Newman, 2006; Popescu, 2012; Scott, 2017).

En este contexto, Scott (2017) plantea que los estudios sobre las fronteras se relacionan con la globalización –tanto como concepto y como proceso– de la siguiente manera: *a)* espoleados por la globalización, los estudios fronterizos reflejan continuidad y cambio en el pensamiento científico y, por consiguiente, contribuciones a la conceptualización del espacio social y su funcionamiento; *b)* la globalización contribuye al abandono de la separación entre enfoques disciplinares discretos –unidisciplinarios– dentro de la investigación de fronteras, abarcando ahora una amplia gama de disciplinas, más allá de la geografía social; *c)* la globalización ha abierto posibilidades para investigar con mayor profundidad las racionalidades detrás del proceso de fronterización de la vida cotidiana, a través de entender a las fronteras como instituciones, procesos y símbolos que no solo reflejan sino que condicionan el cambio social; *d)* la globalización ha desafiado supuestos disciplinares tradicionales y verdades irrefutables acerca de las fronteras; y *e)* la fuerza disruptiva de la globalización, sea real o imaginaria, hace entender el argumento central de los estudios fronterizos: que las fronteras están en constante proceso de validación, contestación, transformación y revalidación.

Por la complejidad y amplitud teórica y operacional del proceso de globalización, sería imposible realizar un análisis

exhaustivo del mismo en términos de la discusión teórico-conceptual, los antecedentes históricos y periodización, los factores causales y sus impactos. Para fines de este ensayo, el propósito es más modesto. El objetivo central es abordar el proceso/categoría de la globalización en términos de su concepción, alcance, dimensiones y fuentes de controversia, con énfasis en los impactos territoriales. A partir de esto se pretende analizar sus principales implicaciones sobre la evolución, función y transformación contemporánea de regiones transfronterizas. Para ello, se revisó la literatura relevante, influyente y académicamente sólida sobre globalización y su interacción con factores y dinámicas territoriales propias de espacios de frontera. Este ejercicio permite sugerir que varias prácticas y tendencias contemporáneas observadas en las regiones de frontera pueden ser concebidas como expresiones del traslape e imbricación entre globalización y procesos de fronterización y sus diversas modalidades (*i.e.* derefronterización) en curso en varias regiones fronterizas del mundo.

En términos de contenido, el capítulo está integrado por siete secciones. Después del marco introductorio se lleva a cabo una descripción y discusión sobre el concepto, alcance e implicaciones del proceso de globalización. Posterior a este se abordan las secciones sobre el redimensionamiento local-regional ante la globalización; el papel del Estado nación y la emergencia del Estado región; esquemas de cooperación y asociación de regiones transfronterizas; y las tendencias más recientes de defronterización y refronterización en el contexto de globalización. El capítulo cierra con unas reflexiones finales, delineando algunos probables escenarios futuros.

El proceso de globalización

En el debate sobre lo que significa e implica la dinámica del proceso de globalización, algunos analistas han distinguido tres escuelas de pensamiento que plantean esquemas diferentes de explicación del fenómeno social: *a)* hiperglobalistas, *b)* escépticos y *c)* transformacionistas (Held *et al.*, 1999).

Desde una perspectiva hiperglobalista, la globalización representa una fuerza irrefrenable de progreso y eficiencia, definiendo una nueva era en la cual las personas están crecientemente sujetas a los dominios de un mercado global, proclamando un «mundo sin fronteras». De manera contraria, los escépticos argumentan que es esencialmente un mito que oculta la realidad de una economía internacional segmentada en tres grandes bloques regionales en los cuales los gobiernos nacionales permanecen poderosos. Finalmente, para los transformacionistas el patrón contemporáneo de globalización es concebido como un evento histórico sin precedentes, en el cual Estados y sociedades a nivel global están experimentando un proceso de cambio profundo, mientras tratan de adaptarse a un mundo más interconectado, pero mucho más incierto.

Held y colaboradores argumentan que, a pesar de la creciente discusión sobre el tema, en la literatura existente son escasos los intentos de especificación precisamente de lo que es «global» en la globalización. En ese sentido —y considerando las dimensiones sociotemporales de la globalización—, Held *et al.* (1999) proponen la siguiente definición de globalización:

un proceso (o serie de procesos) que implica la transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y transacciones —valorada en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto— generando flujos y redes

transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y el ejercicio del poder. (p. 16)

Bajo la tendencia de una ascendente red de transacciones, interconexiones e interdependencia a escala mundial, durante las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI se ha presentado una reconfiguración trascendental en el mapa económico global, que algunos especialistas han denominado el «*global shift*», término usado para describir esta división global del trabajo como una economía global «caleidoscópica» multipolar (Dicken, 2003).

Además de la afectación de la soberanía y la territorialidad exclusiva –dos rasgos distintivos del Estado moderno–, Sassen (1996) plantea que la conformación de un nuevo orden económico global fundamentado en los flujos transfronterizos y las nuevas tecnologías ha generado otras implicaciones relevantes de la relación Estado-nación y su territorio: *a)* la globalización ha conllevado una desnacionalización parcial del territorio nacional y un desplazamiento parcial de algunos componentes de la soberanía del Estado hacia otras instituciones, desde entidades supranacionales hasta el mercado global de capitales; *b)* la globalización de la economía ha contribuido a otra gran transformación/evolución de la institución de ciudadanía, lo cual podría conducir al empoderamiento de alguna forma de ciudadanía económica que demande rendición de cuentas de parte de los gobiernos; *c)* se están presentando tensiones entre la desnacionalización del espacio económico y la renacionalización del discurso político en la mayoría de los países en desarrollo, en lo cual la inmigración provee un nexo crucial.

Aunque se reconoce que la globalización es aún un proceso inconcluso, heterogéneo, no lineal y en constante flujo de cambio, en términos del sistema económico en conjunto y el

papel de las partes –las economías nacionales–, se argumenta que *globalización* significa una tendencia hacia la conformación de una economía más amplia a escala mundial, la cual estaría reemplazando las economías nacionales (Harris, 2003). De acuerdo con este autor, bajo este nuevo orden de estructuración del sistema, esto significa que la actividad económica interna –nacional– estaría determinada decisivamente por factores externos, lo cual lleva a que la distinción entre «lo interno» y «lo externo» pierde fuertemente el significado económico.

Entre las características y consecuencias más relevantes del proceso de globalización que han sido señaladas –tanto funcional como espacialmente– están las siguientes: *a)* la creciente centralización de la estructura financiera; *b)* la creciente importancia de la «estructura del conocimiento» o «sistemas de habilidades técnicas»; *c)* la transnacionalización de la tecnología, aunada a la gran rapidez con que se presenta la redundancia de ciertos segmentos tecnológicos; *d)* el surgimiento de oligopolios globales; *e)* la emergencia de una diplomacia económica transnacional y la globalización del poder estatal, paralelos a la globalización de la producción, el conocimiento y las finanzas; *f)* el surgimiento de flujos culturales y símbolos, significados e identidades «desterritorializadas», relacionados con la comunicación global y la migración internacional; y *g)* la emergencia de nuevas geografías globales, como resultado de los procesos mencionados (Amin y Thrift, 1994).

Debido a la amplia trascendencia y las repercusiones que el proceso de globalización está teniendo en la economía, existen visiones contrapuestas no solo sobre su concepto, sino también sobre su alcance e impactos. Algunas posiciones al respecto lo consideran de dimensiones altamente positivas, mientras que otras enfatizan su carácter negativo y desigual:

desde el paraíso de un «mundo sin fronteras» hasta la «bestia del apocalipsis» con riendas fuertemente centralizadas.

Sin embargo, precisamente una característica intrínseca de este fenómeno es su carácter altamente contradictorio y paradójico, conteniendo, simultáneamente, elementos de las dos posiciones mencionadas anteriormente. En ese sentido, no es posible generalizar sus posibles efectos, teniendo impactos diferenciados entre países, ramas productivas, segmentos de capital, tamaño de empresas, o regiones. Por ello se puede decir que, a escala mundial, la globalización –fase más reciente del capitalismo (no la última)– homogeniza y heterogeniza, totaliza y fragmenta, integra y margina, articula y disgrega, potencia y merma, complejiza y simplifica, es oportunidad y amenaza, descentraliza territorialmente y centraliza funcionalmente, entre otras peculiaridades (Wong-González, 1999).

Producto fundamentalmente del funcionamiento del capital y sus leyes, la globalización difícilmente puede ser obviada por los gobiernos nacionales, regiones y agentes productivos. Si bien las políticas económicas de países particulares pueden facilitar o dilatar el despliegue de las fuerzas globalizadoras, no son las que les dan origen, incluyendo el «neoliberalismo». Por otra parte, a pesar de ser los principales actores, tampoco es consecuencia de la «planeación estratégica» de las grandes transnacionales o gobiernos específicos de países desarrollados. La globalización va más allá de acuerdos formales, representando estos más bien una respuesta al fenómeno, a la integración real de la producción, el comercio y las finanzas mundiales (Wong-González, 1999).

Globalización y el redimensionamiento local-regional

Dentro de este contexto general, una de las grandes paradojas del mundo actual es la aparente relevancia que adquiere

la dimensión local-regional ante el creciente proceso de globalización. Fuertemente correlacionado con las tendencias globalizadoras y de integración internacional, se ha registrado un surgimiento de nuevos «regionalismos» que pretenden mayor autonomía en los aspectos económicos, políticos y territoriales.

Europa representa, probablemente, el mejor ejemplo de estas tendencias. Algunos analistas han señalado que la integración europea ha conducido a la conformación de las llamadas «superregiones». Delamaide (1995) conceptualiza estas superregiones como territorios que atraviesan las fronteras nacionales, reflejando patrones históricos de migración y comercio, de herencia étnica y lingüística y de tradiciones sociales. De acuerdo con este autor, las superregiones europeas expresan una doble tendencia paradójica: 1) una tendencia hacia la integración económica y política de los países y 2) una tendencia hacia una mayor autonomía de las escalas más pequeñas, regionales, donde la cohesión social y cultural tiende a ser mayor.

En términos de la relación entre territorio y globalización, se puede decir que esta tiene un doble rostro: por una parte, supone la creación de un único espacio mundial de interdependencias que constituye el ámbito de la nueva economía y cultura globales y, por otra, comporta la reestructuración de los territorios preexistentes, una nueva división del trabajo internacional y una nueva geografía del desarrollo con regiones ganadoras y perdedoras, constituyéndose al mismo tiempo en factor de amenaza y oportunidad (Bervejillo, 1996). De esta manera, los posibles impactos regionales de la globalización dependerán fuertemente de la respuesta territorial específica; es decir, de la modalidad de integración –el condicionamiento exógeno– y de la capacidad endógena de la región para potenciar dicho proceso.

Derivados de este fuerte entrelazamiento y reforzamiento mutuo entre lo local-regional y lo global se han presentado cambios sustantivos en varios campos de la economía hacia los niveles micro y macro, así como en la estructura y funcionamiento de las entidades gubernamentales. Entre estos cambios conviene señalar, por ejemplo, las nuevas formas de operación y de organización del capital a escala mundial debido a la «flexibilidad territorial» que le brinda la globalización.

La fusión de lo global y lo local ha conformado una nueva dialéctica territorial, donde una escala refuerza a la otra. Esta compleja relación ha sido sintetizada por Swyngedouw (1997) bajo el concepto de «glocalización», concibiendo a esta como la reorganización de escalas que son más globales que la nacional, por un lado, y más locales que esta, por el otro. No obstante, se advierte sobre la necesidad de considerar otras escalas y procesos socioespaciales intermedios que producen efectos y cambios importantes en los niveles extremos.

La «flexibilidad territorial» actual del capital, expresada en mayor capacidad selectiva de localización a escala mundial, ha conducido –siguiendo a Boisier (1996a)– a la creación de un único espacio y múltiples territorios. En tal sentido, la geografía de la globalización es sustantivamente diferente a la del capitalismo «internacional» o «transnacional» típico. Como indican Scott y Storper (1992), «la geografía económica del mundo contemporáneo no asemeja un sistema centro-periferia o agrupaciones de Estado-naciones, sino un mosaico global de economías regionales» (p. 11). Esta es una de las razones fundamentales por las cuales se ha presentado un redimensionamiento en las funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno, sobre todo de las escalas más locales.

En términos de esta revalorización de «lo regional», el conocido escritor Peter Drucker (1994), en sus trabajos sobre la sociedad poscapitalista y del conocimiento, sostiene que la

globalización ha inducido la vuelta al tribalismo en el sentido de la reivindicación de los niveles locales.

*El decaimiento del Estado nación
y la emergencia del «Estado región»*

Una de las consecuencias más sobresalientes de los procesos de integración internacional y globalización es la paulatina pérdida de control de sus economías por parte de los Estados nacionales. Como lo señala Nigel Harris (1986), «la concepción de un sistema manufacturero interdependiente, entrelazado y global, no concuerda con la antigua visión del mundo conformado por Estados-naciones» (p. 200). De acuerdo con este analista, ante el proceso de reestructuración económica, el papel del Estado tiende a reducirse al de mediador entre los mercados externos y la población local, erosionando con ello los fundamentos sociales del ejercicio de su poder y la lealtad de sus ciudadanos (Harris, 1996). La profundización del proceso descrito no significa que el Estado nación se convierta en un agente «nulo»; más bien se presenta un cambio en el papel que desempeña en el sistema económico, mermando su participación como productor directo y realizándose como elemento de soporte de las gestiones e iniciativas de los agentes económicos.

Este fenómeno ha sido tratado desde distintas disciplinas y enfoques. Por ejemplo, Kenichi Ohmae (1995) augura el fin del Estado nación y, como resultado, el surgimiento del «Estado región». Argumenta que en un «mundo sin fronteras», el Estado nación se ha convertido en una unidad artificial y disfuncional para la organización de la actividad humana y la administración de las tareas económicas. Ohmae define los «Estados regiones» como zonas económicas naturales –o «regiones funcionales»– que pueden rebasar límites fronterizos

nacionales, esto es, Tijuana-San Diego en la frontera México-Estados Unidos y Hong Kong-Guandong en el sur de China.

En el mismo sentido, Robert Reich (1993) sostiene que esta etapa de profundas transformaciones está conduciendo al fin de lo «nacional» y argumenta que en dicho contexto no existirán productos, tecnologías o industrias nacionales. Con relación al Estado nación, Reich (1993) va aún más lejos señalando que «las naciones ya no pueden promover el bienestar de sus ciudadanos a través de los subsidios, la protección, o bien incrementando la rentabilidad de “sus” compañías» (p. 153). Por otro lado, desde el punto de vista de las magnas innovaciones tecnológicas, se ha sugerido que el Estado nación está a punto de convertirse en una casualidad de la revolución en la informática (Angell, 1995). Vidal (1996) argumenta que, en la actualidad, el principal obstáculo que se opone a la globalización –mundialización– económica es la pervivencia de los Estados nacionales, expresada en las diferentes legislaciones y condiciones económicas nacionales aunadas a la persistencia de intereses «de Estado». Este autor señala que un fenómeno que acompaña la crisis de los Estados nacionales es la eclosión de los nacionalismos de «nación». Entre este tipo de acciones –que más bien se manifiestan como «regionalismos» dentro de esos países– se mencionan los casos de la antigua Unión Soviética y la otrora Yugoslavia en Europa del Este; así mismo, aunque con diferentes características y niveles de conflicto, en Europa Occidental están las experiencias de España con la región vasca y de Gran Bretaña con Irlanda del Norte.

Cooperación y asociación de regiones transfronterizas

La proliferación de regiones transfronterizas en diversas partes del mundo desde la década de 1980 puede ser considerada

un efecto contingente de la globalización. Este crecimiento de las regiones transfronterizas y discursos relacionados está conectado a una serie de macrotendencias que han afectado la situación de las fronteras nacionales durante estos años: *a)* el crecimiento de las actividades económicas transfronterizas a través del creciente movimiento de bienes, servicios y personas; *b)* la transferencia de poderes estatales específicos, hacia arriba, hacia abajo y lateral desde el Estado nación; y *c)* el fin de la Guerra Fría y la integración tendencial resultante de las anteriormente economías socialistas al capitalismo global (Perkmann y Sum, 2002).

Los «regionalismos» emergentes y los nuevos espacios industriales –surgidos en distintas partes del mundo durante las últimas décadas– han dado lugar a la emergencia de nuevas formas de «planeación», gestión y competitividad regionales. Con enfoques y condiciones diferentes, se han observado iniciativas particulares de desarrollo local-regionales en los distritos industriales de la «Tercera Italia», los estados alemanes de Baden-Wuttemberg, el valle del Silicio en California y las regiones fronterizas del norte de México, entre otras. Este conjunto de acciones regionales a nivel internacional ha generado una intensa competencia entre estados, municipios y ciudades por atraer inversiones y colocar exportaciones. El reconocimiento de la importancia del comercio exterior para el crecimiento de las economías regionales, aunado al recurrente problema del desempleo, la recesión económica, la escasez –o carestía– de capital y el creciente deterioro fiscal han inducido la búsqueda de nuevas formas de promoción y competitividad. Paradójicamente, mientras que los Estados nacionales abandonan cada vez más los esquemas de «planeación», pareciera que los estados y regiones la adoptan bajo modelos «estratégicos».

Desde el punto de vista de la economía, es al nivel de territorios o regiones específicas –y no de países en su conjunto– donde se encuentran las ventajas competitivas para ramas productivas particulares. Como señala Porter (1990), el verdadero escenario del éxito competitivo es el nivel local regional por la conjugación de factores especializados, tales como la infraestructura, la tecnología, la calificación laboral, los proveedores, etcétera. Como ya se señaló, en este proceso de globalización –junto a la actual revolución científica y tecnológica– se ha propiciado la dispersión de la capacidad productiva a nivel mundial. Castells (1989) ha concebido este fenómeno como la emergencia de un sistema económico de geometría variable, donde los efectos de las nuevas tecnologías condicionan y transforman los procesos actuales de desarrollo regional y local.

En los «Estados regiones», caracterizados por Ohmae como zonas económicas naturales, los límites no son definidos por criterios político-administrativos, sino por la fuerza de los mercados globales. Sus vínculos principales tienden a desarrollarse con la economía global y no con sus respectivas economías nacionales.

En el contexto de las franjas fronterizas de América del Norte, es decir, las zonas limítrofes entre Canadá-Estados Unidos y Estados Unidos-México, se han identificado al menos 11 regiones que encajan o contienen algunos elementos de los definidos en los llamados «Estados regiones». Lany Swanson (1994) ha llamado la atención sobre la emergencia de regiones económicas transnacionales en América del Norte, espoleadas por acuerdos de apertura comercial como el Tratado de Libre Comercio negociados por México, Estados Unidos y Canadá en el último trecho del siglo XX. Entre las regiones transnacionales o corredores comerciales señalados por Swanson están, en la frontera Canadá-Estados

Unidos: 1) Cascadia, 2) Rocky Mountain West, 3) Northern Great Plains, 4) Great Lakes Frontier, 5) New York-Quebec, 6) New England-Atlantic Provinces, 7) Alaska-Costa Yukón; y en la frontera Estados Unidos-México: 8) Sur de California (San Diego)-Baja California (Tijuana), 9) Sonora-Arizona, 10) New Mexico-West Texas-Chihuahua y 11) Texas-Golfo de México (Nuevo León). Estas regiones económicas transnacionales, de corte funcional, se constituyen a partir de la acción de grupos y cámaras empresariales, asociaciones comunitarias y gobiernos locales, donde se desarrollan iniciativas y acciones para incrementar los flujos comerciales, localización industrial, la planeación del transporte y cruces fronterizos, entre otras.

Una estrategia adicional bosquejada para aprovechar las oportunidades resultantes de la liberalización comercial en los tres países norteamericanos es el diseño de «supercarreteras» o «corredores» comerciales transnacionales. La idea central de estos proyectos es potenciar el crecimiento norte-sur, además de fortalecer su posición en las rutas oeste-este. Entre los corredores más importantes que se han manejado están el Corredor Interstate 69-«Alliance»; Interstate 25-«Corridor Coalition», conocido como «International NAFTA Superhighway»; Corredor Camino Real (Cam Real); y Corredor Canamex.

Ante la emergencia de regiones económicas transnacionales funcionales, recientemente se ha presentado un proceso de formalización de dichos esquemas de interacción e integración transfronteriza (Wong-González, 2005). Esta tendencia ha dado lugar a la conformación de formas territoriales organizadas de gestión del desarrollo regional. Es conveniente señalar que la formalización de los procesos de integración de estas regiones económicas fronterizas transnacionales no significa la pérdida de su posición o estatus político-administrativo dentro de sus respectivos países, más bien

representan formas no convencionales de gestión del desarrollo regional que adoptan esquemas de planeación regional binacional. Bajo estos procesos, por lo tanto, se instauran nuevas formas de competitividad internacional de regiones.

En el contexto europeo, desde hace varias décadas se han venido desarrollando este tipo de acuerdos contractuales entre regiones, no necesariamente con contigüidad geográfica, para el intercambio de información y experiencias en materia de desarrollo local; el desarrollo de programas de investigación y tecnológicos; vínculos de producción, comercialización, infraestructura y transporte; lazos en los campos social y cultural, entre otros. Sergio Boisier (1996b) ha llamado a este tipo de conformaciones territoriales sin contigüidad geográfica «regiones virtuales». Tal es el caso, por ejemplo, de una de las primeras alianzas entre los llamados «Cuatro Motores para Europa», integrados por Lombardía (Italia), Ródano-Alpes (Francia), Cataluña (España) y Baden-Wurtemberg (Alemania). Así mismo, la cooperación que la región italiana de Emilia-Romaña ha llevado a cabo con Valencia (España), los estados de Baden-Wurtemberg y Hesse (Alemania), Cracovia (Polonia), Nueva Jersey (Estados Unidos) y Dinamarca (Sengenberger, 1993).

De hecho, Europa es considerada la región más antigua y con las formas más complejas de cooperación transfronteriza, caracterizada por un marco territorial definido e instituciones formales del sector público con políticas comprensivas que cubren múltiples aspectos de la vida social (Popescu, 2012). Durante la década de 1990, la cooperación transfronteriza se convirtió en una de las áreas más dinámicas de la política regional de la Unión Europea. Así, las eurorregiones emergieron como la forma más común de cooperación transfronteriza institucionalizada. El programa Interreg ha sido uno de los principales instrumentos de la Unión Europea para financiar la cooperación transfronteriza en esa parte de Europa.

En la experiencia más reciente de América del Norte, la formalización de los procesos de integración regionales ha adquirido formas variadas, como «regiones económicas binacionales», «corredores comerciales» o «proyectos transfronterizos de gran visión». Sin embargo, independientemente de su forma o estructura específicas, todas estas organizaciones territoriales tienen en común un objetivo central: mejorar la posición competitiva de sus regiones en los mercados de Norteamérica y del mundo. En grado significativo, en este tipo de acciones y proyectos –siguiendo la conceptualización de Boisier (1996a)– se intentan esquemas que pretenden imprimirles a las regiones un carácter de «cuasi-estados» en la esfera político-administrativa, y de «cuasi-empresa», en la económica o tecnoproductiva. Entre las iniciativas más notables de este tipo –y que han alcanzado un grado importante de madurez en su formalización– en la frontera Canadá-Estados Unidos se encuentran Pacific Northwestern Economic Region (PNWER) y Red River Trade Corridor (Wong-González, 2005); mientras que en la frontera Estados Unidos-México están Camino Real Economic Alliance (CREA) y la región Sonora-Arizona. Una diferencia esencial en el modelo de cooperación y asociación de las regiones transfronterizas de México y Estados Unidos –comparada con la Unión Europea– radica en que, mientras que en el primer caso las iniciativas –encabezadas primordialmente por los sectores productivos– obedecen a la lógica del mercado y como proyectos compensatorios para sobrellevar las complejas interdependencias generadas por los procesos supralocales, en el segundo caso la lógica responde a una política pública definida para crear desarrollo y cohesión social (Scott, 2002).

Desde la perspectiva teórico-conceptual y de la construcción de marcos analíticos, el surgimiento de regiones transfronterizas ha nutrido la base de discusión y ha sido fuente de

enormes contribuciones importantes al debate sobre el proceso de defronterización, así como la forma de concebir la naturaleza y la función de las fronteras contemporáneas (Albert y Brock, 1996; Blatter, 2001; Martínez-Cantú *et al.*, 2023; Sendhardt, 2013). En este sentido, las regiones transfronterizas, en medio de las fuerzas de re y defronterización, a través del despliegue de esquemas novedosos de integración y gobernanza binacionales, intentan alcanzar una transición de espacios de separación a espacios de cooperación.

Así mismo, se considera que la cooperación transfronteriza se ha convertido en el proceso de acercamiento y el establecimiento de prácticas de gobernanza más importante a nivel transfronterizo (Popescu, 2012). De hecho, este autor señala que los procesos de cooperación transfronteriza que están teniendo lugar en las escalas local y regional están fuertemente vinculados a la amplia dinámica transnacional de desterritorialización y reterritorialización y defronterización y refronterización. En este sentido, la cooperación transfronteriza representa una respuesta a las limitaciones de las líneas fronterizas del Estado en la negociación de movilidades globales.

El objetivo primordial es trascender la función de barrera de las fronteras para permitir la integración funcional de la zona fronteriza contigua. Popescu (2012) subraya que, a pesar de que la cooperación transfronteriza es un proceso desigual que produce resultados diferentes en distintos contextos regionales, esta tiene impactos significativos sobre la reterritorialización de las fronteras, ya que ha inducido la conformación de regiones transfronterizas en la cual la vida social puede ser organizada a través de las líneas fronterizas buscando reflejar de mejor manera las necesidades locales.

Desfronterización y refteronterización en la globalización

Desterritorialización y reterritorialización, así como los procesos de desfronterización y refteronterización, son manifestaciones espaciales de cambios contemporáneos que ocurren en la organización territorial de la vida social (Popescu, 2012). Los estudios fronterizos han empleado estos conceptos para captar los asuntos complejos que emergen del encuentro entre las líneas fronterizas estatales y los flujos globales.

Como sugiere Soja (2005), en sus múltiples manifestaciones la globalización ha traído consigo el desdibujamiento de antiguas fronteras territoriales de poder político e identidad cultural, a la vez que ha estimulado la emergencia de formas nuevas y diferentes de configurar economías políticas y culturas en todas las escalas geográficas. Esta característica paradójica de la globalización, señala Soja, se ve reflejada en los términos de desterritorialización y reterritorialización, definiendo este binomio como una reorganización del poder, autonomía e identidad territorial a múltiples escalas de gobierno, desde el sistema de gobernanza global hasta el estado local, conduciendo a procesos de desfronterización y refteronterización.

Como se apuntó al inicio de este apartado, el concepto de *fronterización* se ha utilizado para expresar de manera más comprensiva los complejos y paradójicos procesos contemporáneos ligados a los espacios fronterizos (Martínez-Cantú *et al.*, 2023). En esta visión, las fronteras se consideran flexibles, dinámicas y en constante cambio –construcción social–, donde los procesos de desfronterización y refteronterización son concebidos como tendencias emergentes simultáneas, considerándolos intrínsecamente complementarios y contextualmente contingentes (Almilhat, 2015;

Chen, 2005; Herzog y Shon, 2014, 2017; Popescu, 2012; Sendhardt, 2013).¹

Con relación al debate sobre desfronterización y refronte-rización, y con base en la manifestación de tendencias en re-giones fronterizas, Popescu (2012) sugiere que, si a principios de la década de 1990 las presiones de la globalización sobre las fronteras estatales condujeron a visualizar la emergencia de un mundo sin fronteras –desfronterización–, hacia princi-pios de la década del 2000 era claro que las fronteras seguían reteniendo su importancia, aunque bajo nuevas apariencias –refronterización–. Por lo tanto, es relevante subrayar que el proceso de refronte-rización presenta diversas y novedosas aristas de expresión; tiene tanto implicaciones en el reforzamiento de las fronteras existentes, como en manifestaciones diferentes de fronterización, que entrañan nuevas formas y funciones de fronteras (Popescu, 2012). En consecuencia, como se mencio-nó en la sección introductoria, las fronteras han pasado por un proceso de cambio multifacético, intentando reajustar su permeabilidad para empatar con las nuevas condiciones de la realidad globalizante (Popescu, 2012).

Si se considera que la fronterización del siglo XX era sobre la seguridad de los territorios del Estado, entonces la fronte-rización del siglo XXI parece ser acerca de la seguridad de la movilidad. Por ello, a inicios de la presente centuria, las preo-cupaciones por la seguridad relacionadas al control de la mo-vilidad constituían la fuerza motriz detrás de la fronterización (Popescu, 2012). De acuerdo con este autor, en el reajuste de funciones, estas tendencias han producido la paradoja fronteriza de la globalización: mantener libre movilidad transfronteriza

¹ Un análisis más detallado sobre la categoría y el proceso de fronterización y sus modalidades de des/refronterización se lleva a cabo en el siguiente capítulo de esta obra, a cargo de Sergio Peña Medina y Pablo Wong-González.

y asegurar la seguridad territorial. Entre las estrategias para resolver esta paradoja los Estados han desplegado una permeabilidad selectiva.

Bajo esta perspectiva, como sugieren Van Houtum y Van Naerssen (2002), las fronteras territoriales fijan y regulan la movilidad de flujos, construyendo y reproduciendo lugares en el espacio. En definitiva, las fronteras simbolizan una práctica de diferenciación espacial. Un ejemplo reciente de este proceso de diferenciación socioespacial es el que resultó de un franco acto de refronterización de parte del gobierno de Estados Unidos con motivo de la pandemia del COVID-19 (Martínez-Cantú *et al.*, 2023). Entre las acciones para contrarrestar la propagación del virus, en marzo del 2020 se decretó el cierre parcial de la frontera Estados Unidos-México intentando restringir la movilidad transfronteriza. Para tal propósito, el gobierno estadounidense hizo una clasificación de las actividades desarrolladas en las zonas fronterizas. Para las etiquetadas como actividades «no esenciales»² el cierre de la frontera fue casi total. Para las actividades «esenciales» —que incluían en su mayor parte transacciones de tipo corporativo-empresarial y flujos de bienes y servicios— las fronteras se mantuvieron prácticamente abiertas. Derivado de este decreto y sus medidas, también se manifestaron otras formas de diferenciación socioespacial en las zonas transfronterizas. Como documentan Lara-Valencia y García-Pérez (2021), «en términos prácticos la medida excluyó del cruce fronterizo a los nacionales mexicanos residentes de la frontera, mientras que mantuvo sin cambio la prerrogativa de cruce de ciudadanos y residentes legales de Estados Unidos» (p. 11).

² Estas incluyeron traslados por visitas familiares, motivos personales, programas educativos y turismo, principalmente.

Otro de los impactos relevantes que los procesos de refronterización y reterritorialización tienen sobre la geografía de las fronteras interestatales es el cambio de focalización de fronteras como localizaciones territorialmente fijas a fronteras más fluidas territorialmente (Popescu, 2012). Popescu señala que estos desarrollos han sido asociados a una multiplicación, diversificación y especialización sin precedentes de las fronteras. Esta tendencia reciente de externalización de las fronteras, como le llaman Yuval-Davis *et al.* (2019), ha sido parte de la dinámica de las fronteras móviles contemporáneas; representa la reterritorialización de las fronteras desde zonas fronterizas fijas y su relocalización hacia una multiplicidad de espacios desplegados a lo largo de la sociedad civil, especialmente en ambientes urbanos, que se han convertido en puestos oficiales y no oficiales de control fronterizo. Estrechamente asociado a estas tendencias de reterritorialización o externalización de las fronteras se encuentra el uso de tecnología moderna. Popescu (2012) plantea que la tecnología se ha convertido en el eje de las nuevas prácticas de fronterización, convirtiendo las fronteras en territorios interconectados y digitalizados y donde las identificaciones biométricas están siendo crecientemente utilizadas en los puntos de control. Recapitulando, estas prácticas de fronterización han llevado a la multiplicación y diversificación de las fronteras –físicas, normativas y simbólicas– por los Estados nación, así como un aumento en su complejidad (Popescu, 2012).

Reflexiones finales

La globalización representa tanto un proceso como una categoría analítica. En la presente fase del capitalismo mundial –la globalización–, el capital adquiere mayor capacidad selectiva de localización de sus actividades productivas a

escala mundial. Bajo ese marco, junto a la flexibilidad del trabajo, el capital desarrolla también una flexibilidad territorial superlativa.

Se presenta, efectivamente, un proceso no homogéneo y fragmentado de ubicación territorial. Sin embargo, ello no significa que en las fases anteriores del capitalismo –imperialismo, etc.– no haya existido la fragmentación del territorio. Lo que cambia con la globalización es el alcance y la profundidad que esta fragmentación asume. En tal sentido, la ley del desarrollo desigual y combinado, inherente a la naturaleza básica del capital, adquiere nuevas modalidades.

Paradójicamente, en esta mayor capacidad selectiva de localización del capital global, nuevas regiones –«olvidadas» en el pasado– son ahora integradas al proceso de acumulación y valorización del capital internacional. Como contraparte, otras regiones funcionales al capital en fases anteriores ven ahora deterioradas su posición geográfica o sus ventajas comparativas. En este proceso histórico, algunas regiones pueden no ser tocadas –positiva o negativamente– en ninguna de las etapas del proceso; o, más bien, no ser consideradas como «territorios privilegiados» o con ventajas para la ubicación de actividades productivas, funcionales a los sistemas nacionales o internacionales de acumulación.

Por ello, desde hace unas décadas se ha presentado un fuerte debate sobre regiones «ganadoras» y regiones «perdedoras» (Benko y Lipietz, 1992; Cuadrado, 1994; Dunford, 1994) ante el nuevo y cambiante entorno global. De manera interesante, algunos estudios sobre la experiencia europea de la evolución reciente de sus regiones ante la integración muestran que las «ganadoras» no necesariamente fueron las de mayor tamaño o las que tradicionalmente habían mantenido altos niveles de desarrollo (Cuadrado, 1994). La potenciación de

la competitividad territorial se constituyó en el factor fundamental para alcanzar una evolución dinámica y positiva.

Por otra parte, la globalización y el proceso de virtualización concomitante han producido impactos territoriales relevantes, habiendo generado una tipología emergente de regiones «virtuales» y «asociativas» (Wong-González, 2002). Entre los impactos territoriales de la globalización y virtualización se han producido nuevas concepciones sobre: *a)* la concepción de la relación espacio-tiempo; *b)* las nociones de región y regionalización; *c)* el rol y la configuración del Estado nación; *d)* las formas de gestión del desarrollo regional; y *e)* la emergencia de una nueva división territorial del trabajo a escala global. Por su parte, la tipología de regiones emergentes comprende: *a)* región virtual: red de regiones; *b)* la ciudad global: red de ciudades; *c)* regiones asociativas transfronterizas; y *d)* corredores económicos, comerciales, de transporte y de innovación (Wong-González, 2002).

El análisis realizado en este trabajo deja claro que la fronterización contemporánea representa una de las grandes paradojas de la globalización, encontrando de manera simultánea y concomitante, tendencias de refteronterización y desfteronterización, así como de refteronterialización y desfteronterialización. De ahí la disyuntiva en alcanzar, satisfactoria o equilibradamente, la libre movilidad transfteronteriza y la seguridad territorial. Estas tendencias de desfteronterización y refteronterización no solo permanecen en los territorios fronterizos, sino que las fronteras y modalidades de fronterización están pasando por un proceso de cambio multifacético, adquiriendo nuevas funciones, una estructura espacial de geometría variable y la adopción de nuevas tecnologías como eje de las operaciones de control fronterizo. Bajo esta idea, es de vital relevancia aquilatar y profundizar las formas en que las fronteras son socialmente construidas, delimitadas y de qué manera

impactan las prácticas de la vida cotidiana, así como de los espacios de transición y zonas fronterizas creados recientemente, mismos que están en un estado de mutación permanente (Newman, 2003, 2006; Popescu, 2012).

Como se mencionó, el debate sobre el significado y dirección de la globalización ha sido constante en foros académicos y diplomáticos internacionales desde la década de 1990, pero se ha intensificado recientemente. Al centro de la polémica contemporánea se ubica el resurgimiento en la última década de nacionalismos populistas en diferentes partes del mundo y la vulnerabilidad mostrada por los sistemas de gobernanza multinacionales creadas en el marco de la globalización. En la medida que los posicionamientos nacionalistas se refuercen y los instrumentos de gestión de asuntos globales no muestren su efectividad, el estímulo a visiones y políticas estadocentristas se intensificarían y el espacio para los actores y soluciones regionales a problemas regionales y globales probablemente se estrecharía. Una pregunta esencial en este contexto es: ¿cuál será la forma que adoptará la globalización en años venideros y cuáles serán las implicaciones de esta transformación en términos de fronterización y la territorialización de las políticas de desarrollo fronterizo en diferentes regiones y países? Aún más, ¿cómo serán los espacios disponibles para la cooperación y la gestión transfronteriza y en qué grado se alterarán la interconectividad, movilidad e integración transfronteriza estimuladas por la globalización hasta finales del siglo XX?

En respuesta a estas preguntas, se pueden considerar al menos tres escenarios. El primero asume una creciente intensificación del ímpetu nacionalista actual y una estrategia deliberada para poner freno y dismantelar procesos y prácticas derivadas de la integración y desfronterización experimentadas por los espacios de frontera a finales del siglo XX. Bajo este escenario, al menos tres cambios son concebibles: 1) mayores

restricciones a la movilidad transfronterizas y su estela de efectos sobre el comercio, turismo y la interacción intercomunitaria; 2) la disminución del apetito de actores regionales por el involucramiento en ciertas formas de cooperación transfronterizas y otras prácticas que promuevan la integración; y 3) el estancamiento y, potencialmente, la degradación de los mecanismos institucionales y la estructuras de gobernanza transfronteriza.

El segundo escenario asume un cambio de trayectoria que incluye un debilitamiento y eventual extinción del nacionalismo resurgente y que ve la globalización como una amenaza a la soberanía y a la integridad nacional. La factibilidad de tal escenario se acrecentaría con la derrota política del trumpismo en Estados Unidos y movimientos nacionalistas en Europa, lo que podría conducir al fortalecimiento de las alianzas y estructuras que han derivado en la integración regional de América del Norte y Europa y han inspirado esquemas de integración similares en otras partes del mundo. Bajo este escenario se esperaría una revitalización de las estructuras de gobernanza multinivel y mayores incentivos para las relaciones transfronterizas, con resultados directos sobre el número, intensidad y calidad de los esquemas y prácticas de cooperación. Es difícil asumir que el futuro de la globalización sería simplemente una continuación de la trayectoria observada hasta ahora, considerando que la coyuntura actual ha hecho visibles los costos sociales insostenibles de políticas inspiradas en el economicismo neoliberal. Por esta razón, es concebible una reconstitución de la globalización informada por valores y prácticas orientadas a reducir la inequidad social, la hiperacumulación de la riqueza, el deterioro ambiental y la pérdida de confianza social en las instituciones democráticas que afecta actualmente a la sociedad mundial.

Por último, el tercer escenario supone una trayectoria en la que el balance actual entre las fuerzas que se oponen o favorecen la globalización no se modifique, lo que resultaría en la prolongación de la tensión e incertidumbre, alimentadas por narrativas y acciones de refronterización y reterritorialización dominantes. Una prórroga de la situación actual implicaría el posible estancamiento y deterioro de los mecanismos formales de cooperación transfronteriza existentes, tal vez acompañados de la ampliación de prácticas informales de intercambio y cooperación entre actores regionales. La integración y la interdependencia transfronteriza son una realidad palpable para las comunidades de la frontera, quienes tradicionalmente han actuado para contrarrestar los efectos regionales de políticas estadocentristas.

Referencias

- Albert, M., y Brock, L. (1996). Debordering the world of states: New spaces in international relations. *New Political Science*, 18(1), 69-106.
- Amilhat, A. (2015). Boundaries and borders. En J. Agnew, A. Secor, J. Sharpe y V. Mamadouh (dirs.), *Handbook of Political Geography* (pp. 13-25). Wiley-Blackwell.
- Amin, A., y Thrift, N. (1994). Living in the global. En A. Amin y N. Thrift (edits.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe* (pp. 1-22). Oxford University Press.
- Angell, I. O. (1995). Winners and Losers in the Information Age. *LSE Magazine. Economic and Political Sciences*, 1-7. http://130.18.86.27/faculty/warkentin/SecurityPapers/Robert/Others/Angell1995_LSECSRC_WinnersLosers.pdf
- Benko, G., y Lipietz, A. (1992). *Les régions qui gagnent*. PUF.

- Bervejillo, F. (1996). *Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. ILPES-ONU.
- Bisley, N. (2007). *Rethinking Globalization*. Palgrave Macmillan.
- Blatter, J. (2001). Debordering the World of States: Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions. *European Journal of International Relations*, 7(2), 175-209.
- Boisier, S. (1996a, 7 al 9 de noviembre). *La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios* [conferencia]. I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil.
- Boisier, S. (1996b). *Modernidad y territorio*. Cepal-ILPES.
- Castells, M. (1989). Nuevas tecnologías y desarrollo regional. *Economía y Sociedad*, (2), 11-22.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishers.
- Chen, X. (2005). *As Borders Bend. Transnational Spaces on the Pacific Rim*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Cuadrado, J. R. (1994). Regional Disparities and Territorial Competition in the EC. En J. R. Cuadrado, P. Nijkamp y P. Silva (eds.), *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks* (pp. 3-22). Avebury.
- Delamaide, D. (1995). *The New Superregions of Europe*. Plume.
- Dicken, P. (2003). *Global Shift. Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Sage Publications.
- Drucker, P. (1994). *Post-Capitalist Society*. Harper Business.
- Dunford, M. (1994). Winners and losers. The New Map of Economic Inequality in the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 1(2), 95-114.

- Harris, N. (1986). *The End of the Third World. Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*. Penguin Books.
- Harris, N. (1996). *Nations Against the Process of Globalization. The End of Nationalism?* [conferencia]. La Globalización Económica y sus Impactos Socioterritoriales, Guadalajara, Jalisco.
- Harris, N. (2003). *The Return of the Cosmopolitan Capita. Globalization, the State and the War*. I. B. Tauris.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., y Perraton, J. (1999). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Polity Press.
- Herzog, L., y Sohn, C. (2014). The Cross-Border Metropolis in a Global Age: A Conceptual Model and Empirical Evidence from the US-Mexico and European Border Regions. *Global Society*, 28(4), 441-461. <http://doi.org/10.1080/13600826.2014.948539>
- Herzog, L., y Sohn, C. (2017). The co-mingling of bordering dynamics in the San Diego-Tijuana cross-border metropolis. *Territory, Politics, Governance*, 7(2), 177-199. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1323003>
- Kolossov, V., y Scott, J. (2013). Selected conceptual issues in border studies. *Belgeo*, 1. <https://journals.openedition.org/belgeo/10532>
- Lara-Valencia, F., y García-Pérez, H. (2021). Las fronteras de la pandemia: lecciones para la gobernanza y la cooperación en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos. *Estudios Fronterizos*, 22, 1-21. <https://doi.org/10.21670/ref.2104067>
- Martínez-Cantú, V. R., Wong-González, P., y Lara-Valencia, F. (2023). ¿Cuándo abren la frontera? El proceso de la fronterización desde la pandemia del COVID-19 en la región transfronteriza Sonora-Arizona. *Estudios Sociales. Revista*

- de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 32(60). <https://doi.org/10.24836/es.v32i60.1252>
- Murray, W. E. (2006). *Geographies of Globalization*. Routledge.
- Nederveen, J. (2020). *Globalization and Culture. Global Mélange* (4.^a ed.). Rowman & Littlefield.
- Newman, D. (2003). On Borders and Power: A Theoretical Framework. *Journal of Borderland Studies*, 18(1), 13-25.
- Newman, D. (2006). Borders and Bordering Towards an Interdisciplinary Dialogue. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 171-186.
- Ohmae, K. (1990). *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*. Harper Peernnial.
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. The Free Press.
- Oliveras-González, X. (2017). Espacialidades en conflicto. Refronterización y resistencia en el embalse de Anzaldúas (frontera Tamaulipas-Texas). *Norteamérica*, 12(1), 169-196.
- Paasi, A. (2022). Examining the persistence of bounded spaces: remarks on regions, territories, and the practices of bordering. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 104(1), 9-26. <https://doi.org/10.1080/04353684.2021.2023320>
- Peña, S. (2021a). From Territoriality to Borderscapes: The Conceptualisation of Space in Border Studies. *Geopolitics*, 28(1), 1-29.
- Peña, S. (2021b). Borderlands, Frontiers and Borders. Changing meanings and the intersection with smuggling practices. En M. Gallien y F. Weigand (edits.), *The Routledge Handbook of Smuggling* (pp. 107-117). Taylor & Francis.

- Perkmann, M., y Sum, N. (2002). Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance. En autores, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (pp. 3-21). Palgrave Macmillan.
- Popescu, G. (2012). *Bordering and Ordering the Twenty-First Century-Understanding Borders*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press.
- Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Javier Vergara Editor.
- Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Columbia University Press.
- Scott, W. S. (2002). On the Political Economy of Cross-Border Regionalism: Regional Development and Cooperation on the US-Mexican Border. En M. Perkmann y N. Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (pp. 191-211). Palgrave Macmillan.
- Scott, J. W. (2015). Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe. En F. Celasta y R. Coletti (eds.), *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders* (pp. 27-36). Springer International Publishing.
- Scott, J. W. (2017). Globalisation and the Study of Borders. En autor, *Cross-Border Review. Yearbook 2017* (pp. 5-30). CESCI. https://budapest.cesci-net.eu/wp-content/uploads/_publications/CBR/CBR_Y2017.pdf
- Scott, A., y Storper, M. (1992). Industrialization and Regional Development. En autores, *Pathways to Industrialization and Regional Development* (pp. 3-18). Routledge.
- Sendhardt, B. (2013). Border Types and Bordering Processes. A Theoretical Approach to the EU/Polish-Ukrainian Border as a Multi-dimensional Phenomenon. En A. Lechevalier

- y J. Wielgoths (edits.), *Borders and Border Regions in Europe. Changes, Challenges and Chances* (pp. 21-43). Transcript Verlag. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1fxhcq.4>
- Sengenberger, W. (1993). El desarrollo local y la competencia económica internacional. *Revista Internacional del Trabajo*, 112(4), 547-564.
- Soja, E. (2005). Borders unbound: globalization, regionalism and the postmetropolitan transition. En H. van Houtum, O. Kramsch y W. Zierhofer (edits.), *B/Ordering Space. Border Regions* (pp. 33-46). Ashgate Dartmouth.
- Swanson, L. (1994). Emerging Transnational Economic Regions in North America Under NAFTA. En M. Hodges (edit.), *Proceedings of the Symposium The Impact of NAFTA: Economies in Transition* (pp. 64-93). The London School of Economics and Political Science.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither Global nor Local: 'Globalization' and the Politics of Scale. En K. R. Cox (edit.), *Spaces of Globalization Reasserting the power of the local* (pp. 137-166). The Guilford Press.
- Van Houtum, H., y Van Naerssen, T. (2002). Bordering, Ordering and Othering. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2), 125-136.
- Vidal, J. M. (1996). *Mundialización. Diez tesis y otros artículos*. Icaria Editorial.
- Wong-González, P. (1999). Globalización e integración productiva: El nuevo papel de los gobiernos locales y regionales. En B. Lara, C. Taddei y J. Taddei (comps.), *Globalización, industria e integración productiva en Sonora* (pp. 49-68). El Colegio de Sonora; CIAD; Universidad de Sonora.
- Wong-González, P. (2002). Globalización y virtualización de la economía: Impactos territoriales. En D. F. Becker y P. S.

- Bandeira (edits.), *Desenvolvimento local-regional. Respostas regionais aos desafios da globalização* (pp. 149-179). Editorial de la Universidad de Santa Cruz do Sul.
- Wong-González, P. (2005). La emergencia de regiones asociativas transfronterizas. Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona. *Frontera Norte*, 17(33), 77-106.
- Wong-González, P. (2017). Refronterización en la Unión Europea: reflexiones sobre la crisis migratoria y el Brexit. En M. R. Barajas, E. J. Varela-Álvarez y P. Wong-González (coords.), *Entre fronteras: Construyendo una agenda comparada global* (pp. 153-174). AM Editores; Clave Editorial; El Colef; CIAD.
- Yuval-Davis, N., Weyss, G., y Cassidy, K. (2019). *Bordering*. Polity Press.

Re/desfronterización: Una aproximación a la definición del concepto

Sergio Peña / Pablo Wong-González

Introducción

El presente capítulo analiza la dinámica que establece las pautas de apertura y cierre de las fronteras, la cual constituye una de las dimensiones importantes en los estudios fronterizos. El análisis enfatiza que hay varios matices y prácticas en los procesos de re/desfronterización.

El objetivo del ensayo es hacer una reflexión en torno al concepto «re/desfronterización» desde la perspectiva de la categoría analítica y proceso más comprensivo de *fronterización*. Dicho concepto es uno de los varios seleccionados en el proyecto de la RECFronteras. La idea central del ensayo es que, para poder entender el concepto de re/desfronterización, se hace necesario primero entender la frontera y sus diferentes acepciones, ya que estas permiten un acercamiento a entender sus múltiples formas; cada una de ellas ofrece una ruta crítica para entender las diferentes prácticas o formas –discursos,

narrativas, políticas, etc.— a través de las cuales se materializa el concepto re/desfronterización.

El método empleado para el análisis es lo que Foucault (1994) denomina el método genealógico que estudia de manera crítica la formación del objeto de estudio de sus orígenes. Este método permite posteriormente elaborar una tipología de teorías alrededor del concepto.

La primera parte de este capítulo presenta una discusión breve sobre la definición que ofrece el diccionario; la segunda es una discusión sobre la historia del concepto; la tercera sección presenta un análisis teórico de los diferentes paradigmas que abordan el tema mismo; enseguida se aborda la categoría y el proceso de fronterización y sus modalidades; la siguiente sección identifica las diferentes formas y praxis donde se puede analizar el concepto de manera empírica; finalmente, se ofrecen algunas conclusiones basadas en la discusión.

Definición de la Real Academia de la Lengua Española

Un primer acercamiento al concepto fue ver si la Real Academia de la Lengua Española (RAE) define de manera directa el concepto de re/desfronterización. La búsqueda no arrojó resultado alguno en la palabra *refronterización* ni en la palabra *desfronterización*. Sin embargo, la RAE da un par de definiciones relevantes para nuestro interés sobre lo que es *frontera*: las dos definiciones de interés son «confín de un Estado» y «límite». En resumen, la RAE no logra conceptualizar adecuadamente los conceptos del capítulo, ya que ofrece definiciones de frontera que están ligadas a conceptos tradicionales y clásicos del término —que se discutirán más adelante—. Estos conceptos se han ido construyendo a partir de las dinámicas y cambios en la geopolítica de los Estados y la manera como las fronteras han evolucionado.

Adicionalmente, el prefijo *re* significa ‘volver a hacer’. Mientras que el prefijo *des* significa ‘deshacer’ o ‘revertir’. Entonces, cuando el prefijo *re* y *des* se agregan al verbo «fronterización» nos llevaría a una definición de una práctica o acción de rehacer –visibilizar– o deshacer –invisibilizar– el límite, claro, obvio, material, etcétera. Esta idea de des/refronterización sirve como una primera aproximación, la cual será analizada, discutida, y deconstruida a lo largo del ensayo para poder entender su complejidad y hacer más claro su significado material.

La historicidad de la frontera

Esta sección en gran medida se basa en un análisis histórico para poder entender cómo la frontera ha evolucionado a lo largo de la historia. Una metodología que es común en el análisis historiográfico es la de cortes o puntos de inflexión. Esta estrategia permite identificar cambios paradigmáticos entre una época y otra para explicar las diferencias estructurales y de largo plazo que afectan la trayectoria de la experiencia humana; particularmente, la construcción –fronterización–, la deconstrucción –desfronterización– y la reconstrucción de la frontera –refronterización–.

De acuerdo con Elden (2013), el concepto occidental moderno de frontera –entendido como el límite o confín territorial de un Estado nación– se puede rastrear históricamente a partir del siglo XIV con el surgimiento del Renacimiento en Europa. Según Elden (2013), tanto los griegos como los romanos tenían un concepto de frontera diferente al moderno. Los filósofos griegos son de los primeros en hacer el vínculo de manera orgánica entre elementos claves asociados: *khora* ‘el territorio’, *demos* ‘la gente’ y *polis* ‘organización, espacio,

política'; la simbiosis entre el *khora*, *demós* y *polis* son elementos a través de los cuales se naturalizan los límites territoriales que pertenecen a un grupo o población, el territorio pertenece por derecho o por nacimiento, y una manera xenofóbica de diferenciar los que pertenecen y los que no y de legitimar derechos (Elden, 2013; Ochoa-Espejo, 2020).

Los romanos no tienen un concepto moderno de frontera horizontal que separe dos unidades político-territoriales, sino que la noción romana del espacio es una noción lineal, la cual quedó plasmada en la red de caminos que construyeron (Elden, 2013). La premodernidad ofrece algunas claves del significado de frontera al considerar dos aspectos fundamentales que lo definen y que se piensa son perfectamente yuxtapuestos: territorio y población (Ochoa-Espejo, 2000). Además, ofrece una dimensión más, que es lo autóctono, para diferenciar a los que son originarios de los que no, lo cual es un preámbulo de la definición de fronteras como un contenedor y diferenciador.

Es importante agregar que existen otras formas premodernas –no occidentales– de entender el espacio y territorio; por ejemplo China, las sociedades mesoamericanas, los incas, los beduinos, entre otras. Estas formas de entender el espacio y la frontera ofrecen otras cosmovisiones del mundo y de la relación entre sociedad y territorios. Deleuze y Guattari (2018) ofrecen un análisis de otras visiones cosmoespaciales que los autores definen como espacios «suaves» o «nómadas», que son enfoques diferentes al concepto occidental del espacio cicatrizado (*striated*) que asemeja a un tablero de ajedrez (Deleuze y Guattari, 2018).

El Renacimiento marca un punto de inflexión en la concepción y praxis espacial entre la antigüedad y la modernidad. De acuerdo con Elden (2013), el Renacimiento produjo el conocimiento y la tecnología que dieron paso a la creación de

una praxis espacio-política que perdura hasta hoy. El redescubrimiento de la geometría que dio vida a la geografía física fue la clave que permitió crear una cartografía del espacio global como un tablero de ajedrez. La geometría euclidiana de puntos —ordenadas y coordenadas— y líneas proveyó las tecnologías que permitieron generar la representación cartográfica del espacio y del mundo. El sistema de coordenadas basado en líneas que unen dos puntos permitió medir y seccionar el espacio en polígonos; como consecuencia, este conocimiento y praxis espacial fue la plataforma que hizo posible una cartografía del espacio y, por ende, la noción de fronteras como confines y límites que unen puntos.

El Tratado de Westfalia de 1648 es considerado como el parteaguas que dio pie al concepto moderno de frontera como praxis político-institucional. En esta nueva praxis político-institucional dos conceptos son la clave: la soberanía y el Estado nación. El argumento primordial es que la soberanía como praxis política y el Estado como una nueva institución o *Leviatán* son una capa adicional —refronterización— a los conceptos griegos de *khora* ‘territorio’ y *demos* ‘sociedad’. El Estado se constituye como la institución predominante que se apropia de las funciones de control y manejo territorial —relaciones de propiedad— y de la política demográfica —biopolítica—. El concepto de soberanía se traduce en la autoridad que el Estado tiene sobre el control del territorio, de separar y diferenciar entre los que pertenecen y los que no pertenecen a través del concepto de ciudadano. El espacio o territorio se conceptualiza como un contenedor de cosas y procesos. Al respecto, Agnew (1994) describe esta praxis político-espacial como la «trampa territorial» cuyas principales características son que el Estado es previo a la sociedad, naturaliza las fronteras en lugar de verlas como un producto político y espacial y se

basa en una metodología Estado céntrica que explica todos los procesos a partir de lo que hace o deja de hacer el Estado.

El mundo poswestfaliano (1648-presente) respecto a la cuestión de fronteras se ha caracterizado por una tensión entre dos polos o fuerzas dialécticas –contenedor y facilitador–. Las fronteras son los límites del Estado nación que este trata de controlar en cuanto a lo que fluye hacia dentro y fuera del contenedor, sin fronteras no hay Estado o nación (Passi *et al.*, 2022). En otras palabras, la administración y control de las fronteras es un mecanismo de defensa. Por otro lado, los procesos económicos o de movilidad fluyen a través de las fronteras y requieren de una apertura de las mismas para su funcionalidad.

Las épocas que forman parte del mundo postwestfaliano muestran precisamente esta tensión entre las funciones de contenedor –refronterizar– y facilitador –desfronterizar–. De hecho, existen épocas históricas donde elementos espacio-territoriales están presentes y son claves para explicar el significado y función de las fronteras. Por ejemplo, conceptos como imperialismo, colonialismo, independencia y descolonización tienen implicaciones espacioterritoriales y fronterizas. El imperialismo y el colonialismo son procesos de control territorial y extraterritorial de las principales potencias económicas en Europa y Asia –Japón–. Los territorios y sus confines se expanden y las fronteras son móviles y cambiantes durante el imperialismo y el capitalismo. Los procesos de descolonización e independencia son procesos espacioterritoriales que redefinen los confines y de los que surgen nuevos actores o Estados que reconfiguran las fronteras.

Desde un enfoque económico, el mundo postwestfaliano significa el surgimiento y consolidación del capitalismo como modo para organizar la producción y la distribución de bienes y servicios. El capitalismo también es un fenómeno que

explica la reconfiguración del espacio a una escala global (Castells, 1996; Harvey, 2006; Sassen, 2001). Así mismo, el capitalismo se convierte en una fuerza que simultáneamente re/fronteriza –ej. modelo de sustitución de importaciones– o desfronteriza –ej. la arquitectura financiera de la posguerra de Bretton Woods– y que requiere cooperación y creación de reglas estables para los flujos de mercancías y capitales. El Estado continúa siendo una institución hegemónica en los procesos de re/desfronterización.

Desde las décadas de 1980 y 2020, los procesos y cambios estructurales son de más corta duración. Durante este período se han atestiguado procesos espacioterritoriales que han hecho reflexionar sobre las fronteras de manera más crítica. Newman (2006b) y Paasi (2012) coinciden en que este período produjo un gran volumen de estudios sobre las fronteras; estas se han convertido en un objeto de estudio relevante que ha movido la discusión más allá de la trampa territorial (Peña, 2021a). Los procesos que han llamado la atención son la globalización como un fenómeno espacioterritorial que reconfigura el espacio y las relaciones sociales de producción; el surgimiento de nuevos actores institucionales –además del Estado– como fuerzas causales de la desfronterización –corporaciones, migrantes, etc.– y aquellas que pugnan por una re/fronterización –neonazis, supremacistas blancos, antiinmigrantes, etc.–. Finalmente, la pandemia y la respuesta de los gobiernos dan pauta para pensar en el renacimiento de un proceso extremo de reterritorialización que algunos denominan la posglobalización.

En la siguiente sección se analizarán de manera más detallada las implicaciones que los procesos espaciotemporales han tenido en la teorización y conceptualización, y la emergencia de nuevos paradigmas que explican los procesos de re/desfronterización desde otros ángulos diferentes al territorial,

tales como la teoría crítica con los paisajes fronterizos¹ –*borderscapes*– o las borderidades que retoman los argumentos de biopolítica de Foucault, entre otros (Amilhat y Giraut, 2015; Brambilla, 2015; Paasi *et al.* 2022; Peña, 2021a).

Los paradigmas sobre la frontera

Existen diferentes esfuerzos por teorizar las fronteras que de manera amplia dan un panorama al respecto (Brunet-Jailly, 2005; Johnson *et al.*, 2011; Paasi *et al.*, 2022; Peña, 2021a; Rumford, 2006). Esta sección presenta solamente un bosquejo de los principales paradigmas –clásico y emergentes– que son parte del debate entre la comunidad académica de expertos en fronteras. Los paradigmas emergentes podrían clasificarse en dos grandes grupos. Por un lado, el paradigma clásico que la literatura hace referencia como el enfoque territorialista; y por el otro, un grupo de paradigmas emergentes que se denominan posmodernistas o posestructuralistas. El objetivo es analizar algunos elementos clave de los diferentes enfoques de tal forma que nos permitan identificar algunas prácticas concretas de la re/desfronterización.

El enfoque clásico: Territorialismo

El enfoque clásico de fronteras ha sido discutido de manera amplia, lo mismo que sus limitaciones. Lo fundamental –como se mencionó anteriormente– es identificar algunos elementos que provean claves para entender los procesos de

¹La traducción del concepto original de *borderscape* como ‘paisaje fronterizo’ realmente no captura su significado. El concepto es la unión de *border* ‘frontera’ con *landscape* ‘paisajismo’. *Landscape* es el sentido del concepto que se emplea para denotar que hay algo visible, pero también algo que está sujeto a la interpretación del que lo observa y ve. Esto se abordará en la siguiente sección.

re/desfronterización. Uno de los elementos clave a destacar de este paradigma es que su entendimiento de las fronteras se basa tanto en aspectos geométrico-cartográficos como geográficos. Otro elemento clave es el Estado como el sujeto o institución que es el centro de gravedad del análisis y prácticas de lo que es la frontera y su función.

Hay que enfatizar que los elementos geométricos y geográficos permiten entender dos aspectos de la frontera: la localización y la forma. En relación con la localización, la frontera siempre será pensada a la manera de la definición del diccionario de la RAE; es decir, el «confín de un Estado». La frontera—sobre todo en un enfoque de relaciones internacionales—se va a pensar como el límite o la división entre dos Estados nación soberanos. La frontera se concibe de una manera estática e inmutable; una forma de diferenciar lo nacional o autóctono—a la manera de los griegos—y lo que está dentro y pertenece con lo que es foráneo y está fuera de dicho contenedor. En cuanto a la forma geométrica, la frontera se concibe como una línea que separa; algunos autores denominan esta visión como frontera horizontal que une dos o varios puntos en el mapa cartesiano (Green, 2012). Adicionalmente, la frontera es entendida solamente por su materialidad y se percibe como una «cosa». La práctica sobre la frontera se enfoca en su materialidad, ya sea para demarcar límites y crear barreras de defensa del territorio, controlar flujos, filtrar los que pueden cruzar la línea de los que no son deseables o bienvenidos, etcétera.

El Estado crea un entramado legal e institucional a través del cual se adjudica la prerrogativa o monopolio de administrar, controlar, castigar, defender, etcétera, a la frontera. Previamente se mencionó que el Estado es el actor hegemónico en los temas de frontera, lo que ha dado pauta a denominar este enfoque como la «trampa territorial» (Agnew, 1994). El Estado es el único actor capaz de implementar las prácticas

de fronterización, las cuales pueden facilitar –desfronterización– o restringir –refronterización– los procesos económicos, políticos, sociales y demográficos.

Nuevos enfoques: Posmodernos

En las últimas cuatro décadas las críticas al enfoque clásico de territorialidad se han incrementado, lo cual ha sido muy fructífero para el estudio de las fronteras. A continuación se analizan cuatro argumentos o críticas que los paradigmas posmodernos han ofrecido como una nueva forma de entender los procesos de re/desfronterización.

Un primer grupo de críticas gira en torno al método Estado-céntrico que olvida o no considera que otros actores no gubernamentales –privados o de la sociedad civil– también tienen la capacidad de incidir en los procesos de re/desfronterización para crear un orden y una otredad (Van Houtum y Naerssen, 2002; Paasi, 2020). Adicionalmente, han surgido propuestas que abogan por un enfoque metodológico descentrado que explique y aborde la frontera desde los márgenes y las prácticas de resistencia y contestación de los más vulnerables y no solamente desde la visión de los que detentan el poder (Brambilla y Jones, 2020); prácticas que pueden ser concebidas como resistencia a la refteronterización, que son los elementos centrales de los *borderscapes*.

Segundo, la crítica a la noción espacial de la frontera que la define como un objeto o «cosa» material; es decir, el enfoque olvida o subestima el tema de la agencia y las subjetividades, donde lo simbólico y lo relacional son tan importantes como lo estructural (Gidens, 1984; Agnew, 1994; Massey, 2005). El territorialismo establece que una de las funciones indispensables de las fronteras es la de la diferenciación o la otredad; sin embargo, los actores locales y su interacción en el espacio y

con el espacio crean prácticas y simbolismos compartidos que actúan como fuerzas que se oponen o apoyan a la re/fronterización, ya que esta atenta contra las prácticas socioespaciales de índole relacional que existe en el campo de acción. Lo cultural y lo simbólico se convierten en variables explicativas importantes; las narrativas y discursos de los actores son los principales medios y formas de dar forma a la re/desfronterización.

Tercero, se cuestiona el argumento clásico de que la frontera se localiza en los «confines del Estado» y que es una línea horizontal que separa. Un grupo de fronterólogos ha cuestionado el argumento de la localización fija y material de la frontera (Amilhat y Giraut, 2015; Balibar *et al.*, 2002; Jones y Johnson, 2014; Shachar, 2020; Rumford, 2006). Estos expertos en estudios fronterizos argumentan que las fronteras se han reconfigurado espacial y funcionalmente. Ya no es posible argumentar solamente que la frontera existe en el confín del territorio; la frontera se localiza en donde sea *—everywhere—* o bien se puede encontrar en otros espacios, tales como aeropuertos, retenes, campos de refugiados, etcétera. La frontera se ha deslocalizado a otros espacios extraterritoriales y se ha convertido en algo que cambia y se mueve constantemente; países desarrollados utilizan el espacio territorial de un tercer país para implementar funciones que en el pasado solo sucedían en la frontera misma (Shachar, 2020). Por ejemplo, México —apegado a los Protocolos de Protección a Migrantes, (MPP, por sus siglas en inglés)— está deteniendo migrantes cuyo destino es Estados Unidos con el propósito de recibir asilo. Por su parte, la Unión Europea derribó las fronteras internas que reaparecen en los países situados en el confín de la Unión, como Polonia, Italia, España. En suma, la re/fronterización ya no solamente ocurre en la línea del Estado, sino que esta se ha vuelto ubicua.

Finalmente, está la propuesta que el objeto de las prácticas de fronterización (*re* y *des*) se han volcado de lo material y/o territorial a lo corporal. Este enfoque retoma en gran medida los elementos conceptuales de gobernalidad y biopolítica de Foucault (2004). Las tecnologías empleadas para la *re/des*fronterización ahora también se enfocan a la biopolítica, que tiene como objeto el control los cuerpos (Amilhat y Giraut, 2015). Nuevas tecnologías de vigilancia –tales como la biométrica y la inteligencia artificial (que crea algoritmos de riesgo para filtrar sujetos, calor corporal, detectores de movimiento, etc.)– se suman a las tecnologías clásicas y tradicionales que tenían como objeto el territorio y la línea basadas en barreras físicas –muros, vallas, etc.–.

El proceso de fronterización: Una visión comprensiva

El concepto y proceso de fronterización –*bordering*– y sus diversas expresiones –esto es, *des*fronterización y *re*fronterización– son aspectos centrales de la narrativa y discusión del presente trabajo. Concebida como la manifestación de la fronteridad contemporánea, la categoría de fronterización es uno de los enfoques primordiales de los estudios recientes sobre fronteras, en los cuales se enfatiza la emergencia de nuevas configuraciones territoriales bajo una evolución dinámica de las mismas, tensiones y alianzas en espacios fronterizos (Amilhat, 2015; Herzog y Shon, 2017; Kolossov y Scott, 2013; Martínez-Cantú *et al.*, 2023; Newman, 2003, 2006b; Oliveras-González, 2017; Paasi, 1998, 2022; Peña, 2021a, 2021b; Popescu, 2012; Scott, 2015; Sendhardt, 2013; Yuval-Davis *et al.*, 2019).

De acuerdo con Yuval-Davis *et al.* (2019), los procesos de fronterización –considerados procesos espaciales y virtuales dinámicos y cambiantes, multiescalares y multiniveles– que

construyen, reproducen y confrontan fronteras, hacen una contribución considerable a una variedad de proyectos de gobernanza y pertenencia a los niveles local, regional y global. En palabras de estos autores, «la fronterización ha redefinido las nociones contemporáneas de ciudadanía, identidad y pertenencia [...] creando crecientemente “zonas grises” excluyentes, local y globalmente» (p. 1).

La visión contemporánea sobre las fronteras enfatiza su carácter dinámico, flexible y su cualidad como espacios social y políticamente construidos. Esta nueva visión es radicalmente opuesta a la de índole convencional, que percibe las fronteras como simples líneas físicas, con patrones estáticos; así mismo, esta visión concibe las tendencias de refteronterización y desfronterización como fenómenos espacio-temporalmente aislados (Martínez-Cantú *et al.*, 2023). Bajo este punto de vista, algunos autores proponen que, en el contexto de una evolución de fronterización socialmente construida, las fronteras deben comprenderse como instituciones, procesos y símbolos (Kolossoy y Scott, 2013). La perspectiva de la fronterización aborda la cotidianidad de la construcción de las fronteras entre comunidades y grupos a través de ideología, discursos, instituciones políticas, actitudes y agencia (Scott, 2015). Por lo tanto, más allá del carácter de construcción social, la visión contemporánea caracteriza a las fronteras como procesos de fronterización de índole multidimensional, en los cuales el cambiante significado de las fronteras y sus diferentes estereotipos con diversas funciones son factores fundamentales para su comprensión y análisis (Sendhardt, 2013).

En este sentido, por ejemplo, Newman (2003, 2006b) argumenta que actualmente es más importante estudiar la forma en que las fronteras son socialmente construidas y delimitadas y cómo impactan las prácticas de la vida diaria y los recientemente creados espacios de transición y zonas fronterizas, los

cuales están en constante estado de cambio. De manera coincidente, Popescu (2012) subraya que estos nuevos enfoques sobre estudios fronterizos dejan claro que, más que las fronteras en sí mismas, los procesos de fronterización son esenciales para la comprensión de los espacios fronterizos.

Al discutir el tema de la territorialidad en un «mundo de flujos», Paasi (1998) había enfatizado años atrás la idea de concebir las fronteras como procesos sociales, en los cuales aquellas eran parte del «panorama discursivo» del poder social. De acuerdo con Paasi, este panorama no se limita a las áreas fronterizas, sino que se extiende hasta la sociedad y sus prácticas sociales y culturales en donde es producido y reproducido. Como señala Newman (2003), más que la línea fronteriza *per se*, es el proceso de fronterización el que tiene un significado universal en la disposición del orden en la sociedad.

Algunos autores han subrayado el carácter paradójico de los procesos de fronterización, argumentando que las fronteras simbolizan una práctica social de diferenciación espacial en la cual las fronteras territoriales fijan y regulan continuamente la movilidad de flujos y, de ese modo, construyen y reproducen lugares en el espacio (Van Houtum y Van Naerssen, 2002). En esta práctica social de diferenciación espacial, los territorios y las personas son incluidos o excluidos, respectivamente, dentro de una red jerárquica de grupos, afiliaciones e identidades (Newman, 2003). En concordancia con esta argumentación, Paasi (2022) sostiene que «la fronterización se manifiesta en una diversidad de prácticas, formas y lugares, a la vez que presenta varios objetivos» (p. 9).

A pesar de las grandes controversias ideológicas y funcionales sobre el concepto y proceso de globalización, puede argumentarse que este multicitado fenómeno ha sido una categoría fundamental para el avance en la concepción y el abordaje del papel y las cambiantes dinámicas de las fronteras y

zonas fronterizas. Entre estas novedosas tendencias, conceptos y dinámicas paradójicas de la globalización, sobresalen las categorías de desterritorialización y reterritorialización, que son concebidas como un binomio que ha conducido simultáneamente a procesos de desfronterización y refronterización (Soja, 2005).

En el plano de la discusión académica, el curso que ha tomado la evolución de los procesos dicotómicos de desterritorialización/desfronterización y de reterritorialización/refronterización derivados de la dinámica de globalización ha generado un debate con posiciones altamente polarizadas (Wong-González, 2017). Es así que en la literatura es posible encontrar desde visiones apologistas de la globalización que pregonan el advenimiento de «un mundo sin fronteras», cuyo principal exponente es Kenichi Ohmae (1990), hasta las visiones escépticas que cuestionan la esencia misma y el alcance de la globalización, sugiriendo que es un mito, como argumentan Hirst y Thompson (1996). Aunque estas dos visiones presentan razonamientos persuasivos, ninguna logra plasmar de manera nítida la complejidad y multidimensionalidad de la realidad vivida en los territorios fronterizos en un contexto de integración a escala global (Wong-González, 2017).

El resurgimiento y revalorización del análisis sobre territorios fronterizos, así como el esbozo de nuevos enfoques, han sido imputados a la emersión de una contranarrativa a la argumentación de los postulados de la globalización de fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, período en el que se acentuaban las consecuencias desfronterizantes del discurso de un «mundo sin fronteras» que anularía el Estado nación (Kolossoff y Scott, 2013; Newman, 2006b). En este contexto de difuminación y apertura de fronteras, la desfronterización era percibida como un proceso de creciente filtración de los espacios fronterizos, unido a una menguante

capacidad de los Estados para neutralizar o contrabalancear esta tendencia (Albert y Brock, 1996). De manera interesante, si bien estos autores enuncian la desfronterización como la tendencia dominante, no descartan la ocurrencia de fuerzas contrastantes que conlleven a nuevas demarcaciones fronterizas. Por *demarcaciones* entendían procesos de reterritorialización —o de refronterización—, concebidos como una forma de regular el proceso de transformación, más que de detenerlo.

Ante las anteriores tendencias y narrativas del ascenso de la desfronterización, una concatenación de eventos a inicios de la década del 2000 vino a modificar el espectro económico y político en un gran número de países a nivel mundial. Los ataques a las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York en 2001, y los siguientes eventos terroristas en varias ciudades del continente europeo, condujeron a diversos gobiernos centrales a reemprender un discurso y políticas de endurecimiento hacia la movilidad entre sus fronteras, bajo el pretexto de la seguridad nacional; dichas acciones llevaron a un franco proceso de refronterización (Andreas y Biersteker, 2003; Newman, 2006b; Kolossov y Scott, 2013). Así mismo, la escalada del acuñado «populismo globalifóbico» en varios países de Europa —como en Francia y el voto a favor del Brexit en Gran Bretaña— y en la Unión Americana, con el arribo de Donald Trump a la presidencia de ese país en 2017, desataron una renovada oleada de refronterización manifestada en posturas y políticas proteccionistas, nacionalistas y xenofóbicas (Wong-González, 2017).

Como sugiere Sendhardt (2013), la aparente visibilidad de las dinámicas refronterizantes potenció el cerramiento e inaccesibilidad de las fronteras, en aumento en los controles y la reterritorialización del espacio fronterizo, como una contranarrativa al discurso de la globalización que resaltaba las tendencias hacia la desfronterización. En general, el proceso

de re/fronterización es considerado como el resultado de actuaciones y políticas desde el Estado nacional a través de un acorazamiento de sus fronteras, mediante una diversidad de acciones que incluye la construcción de barreras físicas y la implementación de prácticas excluyentes y discriminatorias so pretexto de proteger y «recuperar» sus fronteras, territorio y economía (Wong-González, 2017).

Adicionalmente a esta multiplicación de las funciones fronterizas de parte del Estado central, como la regulación y control de la movilidad de personas, productos, capitales e información, esto también significa la separación fronteriza, tanto en los límites geográficos de los Estados nacionales, como eventualmente en cualquier lugar de su territorio (Oliveras-González, 2017). En este sentido, conviene subrayar, como propone Popescu (2012), que el fenómeno de re/fronterización no solo alude al «endurecimiento» de las fronteras existentes, sino también a la emergencia de fuerzas de fronterización no convencionales, que incorporan nuevas configuraciones y funciones de las fronteras.

Basado en experiencias más recientes, Oliveras-González (2017) distingue tres subtipos complementarios de re/fronterización: 1) material –esto es, infraestructura, tecnología, muros–; 2) jurídica –endurecimiento de las provisiones legislativas sobre migración y aduanas– y 3) biopolítica –reproducción del discurso del miedo y del odio–. Ante estos eventos, especialistas del tema argumentan que uno de los impactos más significativos que los procesos de re/fronterización y reterritorialización han tenido sobre la geografía de las fronteras interestatales es poner atención más allá de las líneas fronterizas, ya que estas tendencias han sido asociadas a una multiplicación, diversificación, especialización y personalización sin precedentes de las fronteras (Popescu, 2012).

Visto en una perspectiva histórica, los términos dicotómicos de desfronterización y refterterización surgieron como intentos de conceptualizar el impacto de la globalización sobre las fronteras, pero estos se dieron de manera separada y dentro de marcos discursivos opuestos (Newman, 2006b; Paasi, 2005; Herzog y Shon, 2017). De ahí que más recientemente se ha planteado el uso del concepto de fronterización para expresar de manera más comprensiva estos complejos y paradójicos procesos (Martínez-Cantú *et al.*, 2023). En esta idea contemporánea de la dinámica de las fronteras en constante cambio, los procesos de desfronterización y refterterización son concebidos como tendencias emergentes simultáneas, incluso considerándolos intrínsecamente complementarios (Almilhat, 2015; Chen, 2005; Herzog y Shon, 2014, 2017; Popescu, 2012; Sendhardt, 2013). De acuerdo con Almilhat (2015), las fronteras pasan por procesos simultáneos tanto de apertura como de cierre, debido a que las formas y funciones de las fronteras ya no coinciden espacialmente. En relación a esta reflexión, algunos analistas sostienen que, en la idea de deconstruir la condición binaria de las tendencias de desfronterización y refterterización, estas debieran ser consideradas como fuerzas contextualmente contingentes y fuertemente conectadas entre sí, y no como entes opuestos, como tradicionalmente se visualizan (Herzog y Shon, 2017).

Es importante notar que, aparte de los dos tipos de manifestaciones del proceso de fronterización discutidos mayormente aquí, desfronterización y refterterización, también es posible identificar otros: cofronterización e infronterización. La cofronterización es descrita como el establecimiento de acciones de coordinación y cooperación para la administración y manejo conjunto de las fronteras desde una perspectiva bilateral (Longo, 2016). Por ejemplo, la Iniciativa Mérida,

programa que tenía como propósito combatir el tráfico de drogas ilícitas entre México y Estados Unidos. Por su parte, infronterización –o re/fronterización desde abajo– es concebida como las acciones desde los gobiernos o actores sociales locales, tendientes al endurecimiento de las medidas en seguridad y hacia la migración indocumentada, entre otras, en particular cuando se presentan en regiones asociativas transfronterizas (Wong-González, 2013). Entre los ejemplos de infronterización están la Ley SB-1070 del estado de Arizona en 2010 y la Ley SB4 del estado de Texas en 2017.

La re/desfronterización como praxis (bordering)

Los cuatro argumentos de los paradigmas posmodernos dieron algunas claves para identificar de manera empírica las prácticas de fronterización (re y des) y poder tener una mejor imagen e idea de lo que significa la re/desfronterización; es decir, qué es, cuándo ocurre, quién(es) participa(n) y dónde se localiza. El análisis ahora se mueve de lo abstracto a lo concreto. Para lograr aterrizar o anclar el concepto de re/desfronterización se identificaron cinco dimensiones, solamente para propósitos ilustrativos y no exhaustivos. Las dimensiones para operacionalizar el concepto de re/desfronterización son las siguientes: material/física, económica, político-jurídicas, simbólicas y corporales.

Desde lo material, la re/desfronterización es una práctica de índole territorial. Es decir, ocurre en la línea divisoria y tiene una materialidad que puede ser tocada, vista, medida, y es una «cosa». La función de esta práctica de re/desfronterización es la de crear barreras físicas para separar, diferenciar y contener ya sea personas, cosas u objetos que son permitidos o percibidos como peligrosos. También tiene una función performativa (Jones, 2012; Paasi *et al.*, 2022). La re/

desfronterización se materializa en barreras, muros, vallas, alambradas, etcétera. Si bien esta práctica de re/desfronterización es de las más antiguas para separar la sociedad civilizada de los «bárbaros» –por ejemplo, la muralla China–, también ha marcado hitos en la geopolítica moderna entre el capitalismo occidental y el socialismo del Este –el muro de Berlín–. Esta práctica de re/fronterización no ha cesado a lo largo de la historia. Newman (2006a) argumenta que la línea que separa sigue tan vigente como nunca. Johnson y Jones (2016) contabilizaron 70 muros existentes en la actualidad, de los cuales dos terceras partes han sido construidos en los últimos 20 años.

Desde el enfoque económico se parte de la noción de Castells (1996) de que cada modo de producción no solamente crea relaciones de producción, sino que también produce una forma y estructura espacial. Extendiendo este argumento, se puede decir que los diferentes modos de producción a lo largo de la historia producen y reproducen el espacio y, por ende, las fronteras se transforman con el objetivo de facilitar los procesos de acumulación (Harvey, 2006). El mercantilismo, el colonialismo, el capitalismo en sus diferentes etapas –imperialismo, nacionalismo, globalización y posglobalización– diluyen o refuerzan las fronteras.

Por ejemplo, el mercantilismo es una estrategia de re/fronterizar flujos de mercancías del exterior al interior; el colonialismo e imperialismo son estrategias de desfronterizar –colonizar nuevos espacios– y de re/fronterización –establecer control de las colonias–. El capitalismo moderno de la posguerra se mueve entre el nacionalismo económico que protege las actividades económicas de la competencia extranjera –re/fronterización– y la cooperación y la creación de una arquitectura global de finanzas; la desfronterización se convierte en una estrategia para prevenir crisis globales como la Gran

Depresión de 1929. La globalización es el esfuerzo de integrar un sistema de producción a nivel global para garantizar la acumulación de capital; las fronteras se vuelven un espacio estratégico para implementar el proyecto global y, por ende, la desfronterización o invisibilización de las fronteras. Las cuotas, tarifas, aranceles, las reglas de comercio global y regional –GATT,² WTO,³ NAFTA,⁴ Mercosur,⁵ etc.– son las herramientas económicas de la re/desfronterización.

En lo referente a la dimensión político-jurídica, el elemento clave es la soberanía, y que al mismo tiempo es una praxis transversal que regulariza las otras dimensiones. La soberanía es un concepto que emerge a partir del Tratado de Westfalia. Estrictamente hablando, es el derecho del soberano –posteriormente heredado por el Estado– o la autoridad, que tiene sobre dos aspectos fundamentales: el territorio y la población (Ochoa-Espejo, 2020). Adicionalmente, desde la perspectiva hobbesiana el Estado es el Leviatán que es necesario para prevenir la «guerra de todos contra todos».

En términos jurídicos, el Estado es el único que tiene la autoridad de ejercer la violencia legítima contra las personas o los Estados. Extendiendo estos argumentos de soberanía a las fronteras, se puede decir que esta es la herramienta jurídica transversal que permite al Estado controlar el territorio y su población; las fronteras son el espacio jurídico del Estado (Elden, 2013). Además, el Estado tiene la autoridad para decidir quién puede cruzar e internarse a su territorio y quién es

² Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

³ Organización Mundial del Comercio (WTO, por sus siglas en inglés).

⁴ Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés).

⁵ Mercado Común del Sur.

excluido. Específicamente, las prácticas político-jurídicas de re/desfronterización se encuentran presentes en los requisitos de ingreso al territorio de los que no son ciudadanos o de documentos de identidad para probar que son ciudadanos. Los pasaportes y las visas son los instrumentos jurídicos de la re/desfronterización (Boehmer y Peña, 2012). Existen pasaportes –sobre todo de países ricos– que son un activo y tienen un valor importante que garantiza el libre movimiento a las personas –desfronterización–; mientras que otros pasaportes no tienen tanto valor o son un pasivo a la movilidad global de personas, sobre todo de países pobres –refronterización–.

Entrando a la dimensión simbólica de las prácticas de fronterización, esta se puede anclar en la noción de la agencia. Los sujetos y las subjetividades son dos aspectos que se pueden emplear y que de alguna forma construyen lo simbólico y cultural. Por un lado, la agencia de los actores locales puede ser un elemento que puede retar las prácticas del Estado que tratan de imponer una diferenciación o hacer más visible la frontera material en contra de las prácticas híbridas culturales. Por otro lado, la agencia de actores locales o nacionales puede ser una fuerza de re/fronterización al enfatizar la otredad y ver lo diferente como un reto a los símbolos que representan la identidad nacional (Huntington, 2000). Diferentes iniciativas de gobiernos a nivel estatal se enfocan precisamente en «defender» lo simbólico; por ejemplo, iniciativas de «Only English» son elementos de re/fronterización a partir de la lengua como elemento de identidad; movimientos de grupos paramilitares o vigilantes en la frontera México-Estados Unidos.

Lo performativo también está presente; por ejemplo, el gobernador de Texas creó un «muro metálico» con las patrullas y equipo militar en el Río Bravo como protesta contra la política migratoria de Biden y su campaña de reelección. Los discursos y narrativas que están presentes en los medios de

comunicación y las redes sociales en Estados Unidos son un ejemplo claro de estas prácticas que explotan lo cultural y la ansiedad que lo diferente crea en la población. Las ciudades santuario en Estados Unidos son otra respuesta que tiene un contenido performativo. Estos son ejemplos que explotan lo simbólico como elemento de re/desfronterización.

Finalmente, la dimensión corporal se analiza. Los conceptos de biopolítica y necropolítica permiten identificar las prácticas corporales de la re/desfronterización. Las tecnologías de vigilancia e inteligencia son una forma de entender cómo las prácticas de fronterización ocurren. El cuerpo y la persona son fuentes de información que se emplea para desarrollar los algoritmos que decidirán quién tiene acceso y quién es excluido –re/desfronterización–. Las tecnologías de control y vigilancia hacen que cada vez sea más difícil la movilidad a través de fronteras de aquellos individuos que son etiquetados como peligrosos, no deseables, refugiados económicos; individuos que son deshumanizados (Bauman, 2013). La probabilidad de acceder a territorios de países ricos por parte de los marginados es cada vez menor y más peligrosa; algunos perecen en el intento. Este tipo de proceso conocido como necropolítica (Mbembe, 2019) es la expresión de la re/fronterización de los cuerpos. Aquellos que pueden ingresar y que tienen la mala suerte de ser detenidos en campos de concentración se enfrentan a una vida precaria; es decir, cuerpos que carecen de los más mínimos derechos y a los que se arrebató su humanidad. Individuos que viven en un permanente estado de excepción (Agamben, 1998). En conclusión, la re/fronterización es una práctica deshumanizadora que ve a las personas como cuerpos desechables y reemplazables.

Conclusiones

Este ensayo ofreció un marco conceptual para problematizar en torno al concepto de redesfronterización, tomando como base la categoría y proceso comprensivo de fronterización. Lo que queda claro a lo largo del ensayo es que los conceptos re/desfronterización no pueden aislarse y analizarse de manera separada. Ambos son procesos dialécticos, simultáneos, intrínsecamente complementarios y contextualmente contingentes.

El ensayo primero construyó un argumento para entender la refronterización. El enfoque clásico de la territorialidad es el referente para construir un argumento de la frontera como una manifestación geométrica –línea– y geográfica –localización en el confín del Estado–. Posteriormente, se hizo un esfuerzo de deconstruir el argumento clásico con los paradigmas posmodernos de las fronteras. Esto llevó a replantear la frontera como algo dinámico, movable, cambiante y deslocalizado. Los anteriores argumentos permitieron identificar otras prácticas de fronterización. Adicionalmente, la re/desfronterización son procesos que no solamente se basan en lo espacial, sino en el control y gestión de múltiples dimensiones tales como lo económico, político, cultural y lo corporal; particularmente, la movilidad.

Como sugiere Popescu (2012), la evolución societal actual está generando la emergencia de formas complementarias de fronteras estatales y prácticas de fronterización que evaden las normas de la linealidad territorial y están mejor adaptadas a la geografía en red de la globalización. Finalmente, una de las fortalezas de este ensayo fue la de identificar formas concretas de la re/desfronterización para poder entender esas prácticas y teorizar sobre las mismas. Este ejercicio reflexivo permitió transitar de lo teórico a lo empírico. En coincidencia con Yuval-Davis *et al.* (2019), por la complejidad de

los procesos, los estudios sobre fronterización requieren ser abordados desde una perspectiva holística e interdisciplinaria.

Referencias

- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer: Sovereign power and Bare Life*. Stanford University Press.
- Agnew, J. (1994). The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- Albert, M., y Brock, L. (1996). Debordering the world of states: New spaces in international relations. *New Political Science*, 18(1), 69-106.
- Amilhat, A. (2015). Boundaries and borders. En J. Agnew, A. Secor, J. Sharpe y V. Mamadouh (dirs.), *Handbook of Political Geography* (pp.13-25). Wiley-Blackwell.
- Amilhat, A. L., y Giraut, F. (2015). Borderities: The Politics of Contemporary Mobile Borders. En A. L. Amilhat y F. Giraut (edits.), *Borderities and The Politics of Contemporary Mobile Borders* (pp. 1-22). Palgrave Macmillan.
- Andreas, P., y Biersteker, T. (edits.). (2003). *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315024349>
- Balibar, E., Williams, E. M., y Apter, E. (2002). World Borders, Political Borders. *Publications of the Modern Language Association*, 117(1), 68-78.
- Bauman, Z. (2013). *Liquid modernity*. John Wiley & Sons.
- Boehmer, C. R., y Peña, S. (2012). The determinants of open and closed borders. *Journal of Borderlands Studies*, 27(3), 273-285.

- Brambilla, C. (2015). Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept. *Geopolitics*, 20(1), 14-34. <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.884561>
- Brambilla, C., y Jones, R. (2020). Rethinking Borders, Violence, and Conflict: From Sovereign Power to Borderscapes as Sites of Struggle. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(2), 287-305.
- Brunet-Jailly, E. (2005). Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective. *Geopolitics*, 10(4), 633-649. <https://doi.org/10.1080/14650040500318449>
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishers.
- Chen, X. (2005). *As Borders Bend. Transnational Spaces on the Pacific Rim*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Deleuze, G., y Guattari, F. (2018). *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*. University of Minnesota Press.
- Elden, S. (2013). *The Birth of Territoriality*. The University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1994). *The Order of Things: An Archeology of the Human Sciences*. Vintage Books.
- Foucault, M. (2004). *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*. Picador.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.
- Green, S. (2012). A Sense of Border. En T. M. Wilson y H. Donnan (edits.), *A Companion to Border Studies* (pp. 573-592). Wiley Blackwell.
- Harvey, D. (2006). *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. Verso.
- Herzog, L., y Sohn, C. (2014). The Cross-Border Metropolis in a Global Age: A Conceptual Model and Empirical Evidence from the US-Mexico and European Border

- Regions. *Global Society*, 28(4), 441-461. <http://doi.org/10.1080/13600826.2014.948539>
- Herzog, L., y Sohn, C. (2017). The co-mingling of bordering dynamics in the San Diego-Tijuana cross-border metropolis. *Territory, Politics, Governance*, 7(2), 177-199. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1323003>
- Hirst, P., y Thompson, G. (1996). *Globalization in Question*. Polity Press.
- Huntington, S. P. (2000). The clash of civilizations? En L. Crothers y C. Lockhart (eds.), *Culture and politics* (pp. 99-118). Palgrave Macmillan.
- Johnson, C., y Jones, R. (2016). Where is the Border? En R. Jones y C. Johnson (eds.), *Placing the Border in Everyday Life* (pp. 1-11). Routledge.
- Johnson, C., Jones, R., Paasi, A., Amoore, L., Mountz, A., Salter, M., y Rumford, C. (2011). Interventions on Rethinking 'the border' in Border Studies. *Political Geography*, 30(2), 61-69.
- Jones, R., y Johnson, C. (2014). Where is the Border? En R. Jones y C. Johnson (eds.), *Placing the Border in Everyday Life* (pp. 1-11). Routledge.
- Kolossov, V., y Scott, J. (2013). Selected conceptual issues in border studies. *Belgeo*, 1. <https://journals.openedition.org/belgeo/10532>
- Longo, M. (2016). A "21st Century Border"? Cooperative Border Controls in the US and EU after 9/11. *Journal of Borderlands Studies*, 31(2), 187-202.
- Martínez-Cantú, V. R., Wong-González, P., y Lara-Valencia, F. (2023). ¿Cuándo abren la frontera? El proceso de la fronterización desde la pandemia del COVID-19 en la región transfronteriza Sonora-Arizona. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 32(60). <https://doi.org/10.24836/es.v32i60.1252>

- Massey, D. (2005). *For space*. Sage.
- Mbembe, A. (2019). *Necropolitics*. Duke University Press.
- Newman, D. (2003). On Borders and Power: A Theoretical Framework. *Journal of Borderland Studies*, 18(1), 13-25.
- Newman, D. (2006a). The Lines that Continue to Separate Us: Borders in Our 'Borderless' World. *Progress in Human Geography*, 30(2), 143-161.
- Newman, D. (2006b). Borders and Bordering Towards an Interdisciplinary Dialogue. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 171-186.
- Ochoa-Espejo, P. (2020). *On Borders: Territories, Legitimacy, and the Rights of Place*. Oxford University Press.
- Ohmae, K. (1990). *Borderless World. Power and Strategy in the Global Marketplace*. Harper Collins.
- Oliveras-González, X. (2017). Espacialidades en conflicto. Refronterización y resistencia en el embalse de Anzaldúas (frontera Tamaulipas-Texas). *Norteamérica*, 12(1), 169-196.
- Paasi, A. (1998). Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, 3(1), 69-88. <https://doi.org/10.1080/14650049808407608>
- Paasi, A. (2005). The changing discourses on political boundaries. En H. van Houtum, O. Kramsch y W. Zierhofer (eds.), *B/ordering Space* (pp. 17-31). Ashgate.
- Paasi, A. (2012). Border Studies Reanimated: Going Beyond the Territorial/Relational Divide. *Environment and Planning A*, 44(10), 2303-2309.
- Paasi, A. (2020). Problematizing 'Bordering, Ordering and Othering' As Manifestations of Socio-Spatial Fetishism. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 112(1), 18-25.
- Paasi, A. (2022). Examining the persistence of bounded spaces: remarks on regions, territories, and the

- practices of bordering. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 104(1), 9-26. <https://doi.org/10.1080/04353684.2021.2023320>
- Paasi, A., Ferdoush, M. A., Jones, R., Murphy, A. B., Agnew, J., Espejo, P. O., y Peterle, G. (2022). Locating the territoriality of territory in border studies. *Political Geography*, 95, 92-94.
- Peña, S. (2021a). From Territoriality to Borderscapes: The Conceptualisation of Space in Border Studies. *Geopolitics*, 28(1), 1-29.
- Peña, S. (2021b). Borderlands, Frontiers and Borders. Changing meanings and the intersection with smuggling practices. En M. Gallien y F. Weigand (edits.), *The Routledge Handbook of Smuggling* (pp. 107-117). Taylor & Francis.
- Popescu, G. (2012). *Bordering and Ordering the Twenty-First Century-Understanding Borders*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Rumford, C. (2006). Introduction: Theorizing Borders. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 155-169.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Scott, J. W. (2015). Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe. En F. Celasta y R. Coletti (edits.), *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders* (pp. 27-36). Springer International Publishing.
- Sendhardt, B. (2013). Border Types and Bordering Processes. A Theoretical Approach to the EU/Polish-Ukrainian Border as a Multi-dimensional Phenomenon. En A. Lechevalier y J. Wielgohs (edits.), *Borders and Border Regions in Europe: Changes, Challenges and Chances*

- (pp. 21-44). Transcript Verlag. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1fxhqcq.4>
- Shachar, A. (2020). *The Shifting Border: Legal Cartographies of Migration and Mobility: Ayelet Shachar in Dialogue*. Manchester University Press.
- Soja, E. (2005). Borders unbound: globalization, regionalism and the postmetropolitan transition. En H. van Houtum, O. Kramsch y W. Zierhofer (edits.), *B/Ordering Space. Border Regions* (pp. 33-46). Ashgate Dartmouth.
- Van Houtum, H., y Van Naerssen, T. (2002). Bordering, Ordering and Othering. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2), 125-136.
- Wong-González, P. (2013). Procesos de defronterización y refteronterización en la región fronteriza México-Estados Unidos. En M. R. Barajas-Escamilla y L. F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (pp. 77-102). El Colef.
- Wong-González, P. (2017). Refronterización en la Unión Europea: reflexiones sobre la crisis migratoria y el Brexit. En M. R. Barajas, E. J. Varela-Álvarez y P. Wong-González (coords.), *Entre fronteras: Construyendo una agenda comparada global* (pp. 153-174). AM Editores; Clave Editorial; El Colef; CIAD.
- Yuval-Davis, N., Weyss, G., y Cassidy, K. (2019). *Bordering*. Polity Press.

Los procesos de integración y del regionalismo abierto: Sus efectos en las regiones de frontera

María del Rosío Barajas Escamilla /
Tiziana Bertaccini

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar el papel que han desempeñado los procesos de integración regional en la globalización y sus efectos en las regiones de frontera. Hacia la segunda mitad del siglo XX proliferaron los esquemas de integración regional bajo el paradigma de la globalización, el neoliberalismo y la interdependencia, siendo este último el elemento que sustituye la visión de mantener las hegemonías a través de las guerras. Con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se facilitó y amplió el comercio internacional, lo que dio sustento a un regionalismo abierto¹ que tuvo su mayor expansión en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. Sin embargo, la propia globalización

¹ Entendemos como nuevo regionalismo el hecho de que pequeños países en desarrollo se incorporen a bloques comerciales en los que participen países desarrollados, con el propósito de impulsar su propio desarrollo y tomar ventaja para incursionar en sus redes globales de producción (Waldkirch, 2006).

dio lugar a otro proceso igualmente importante y que impactaría las relaciones entre Estados nación; esto es, el fenómeno de las movilidades de personas y mercancías, en las cuales las fronteras desempeñarían un papel relevante.

En las diferentes regiones del mundo, los procesos de integración han experimentado una evolución diferenciada, pero en todos los casos su fase inicial ha sido la integración económica y de ahí algunos de estos procesos han evolucionado hacia una integración con un mayor grado de institucionalidad, como es el caso de la Unión Europea (UE) o algunos otros intentos, como el Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en América Latina; también hay experiencias de mantener solo esquemas de integración económica, como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, ahora T-MEC) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), mientras que los países de África experimentan un modelo híbrido de integración.

Sin embargo, estos procesos de integración que se han inscrito en la perspectiva del regionalismo abierto han empezado a ser cuestionados a partir de la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI debido –entre otras razones– a su carácter poco distributivo y justo para muchas de las poblaciones de los países participantes. Lo anterior ha estimulado también el resurgimiento de los nacionalismos que cuestionan la base de dicha integración, como la internacionalización del comercio y los mecanismos utilizados por el gran capital para hacer crecer sus ganancias.

La desintegración regional ha sido paradigmática alrededor de procesos que amenazan la integración alcanzada, como el Brexit en la UE; los altos estándares de integración regional impuestos en el contexto del T-MEC a otros países por Estados Unidos; los conflictos de tipo territorial que experimentan

algunos países de América Latina como Colombia, Chile, Perú, entre otros.

Por lo anterior, este capítulo se centra en analizar los conceptos de integración económica y su evolución y la forma en que ambos fenómenos se expresan en las regiones de frontera, las cuales a su vez se han visto influidas por la globalización económica y sus dos grandes procesos: la reestructuración y la especialización productiva. Así mismo, resulta relevante analizar puntualmente la evolución que han sufrido los más importantes procesos de integración económica en el mundo, además de discutir acerca de los factores que han empujado la desintegración de estos esquemas. Lo anterior nos permite reflexionar acerca del significado de dichos cambios en el surgimiento de un nuevo tipo de regionalismo que exige a los distintos gobiernos el desarrollo de un proceso de integración regional basado en mayor sustentabilidad y equidad para las sociedades que toman parte en los mismos. De manera particular, interesa contribuir al entendimiento de la relación entre integración y fronteras, considerando que las fronteras constituyen espacios donde los procesos de integración se pueden palpar de manera más fehaciente.

La organización del capítulo se estructura de la siguiente forma: una breve discusión sobre el concepto de integración económica y su evolución, así como de la emergencia del regionalismo abierto; una reflexión sobre el predominio de la integración económica *per se* sobre una en el que los países crean instituciones supranacionales que definen gran parte de su política económica y monetaria; la soberanía nacional versus la integración económica, con especial énfasis en la experiencia de los países de América Latina; el conflicto territorial y su efecto en procesos de integración regional liderados por gobiernos de izquierda; y la relación de

cooperación-conflicto que ha caracterizado el proceso de integración de América del Norte.

La evolución del concepto de integración económica

El concepto de integración fue empleado por primera vez durante la posguerra, con referencia a los procesos de reconstrucción en Europa con un uso inicial en el sentido económico, lo cual ha cambiado con el tiempo. De acuerdo con un artículo sobre el concepto de integración escrito por Cohen (1981) y publicado en la Revista de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), se apunta a la división entre un sentido económico y otro político: «La definición política de integración intenta hacerse cargo de las implicaciones políticas que supone el desenvolvimiento de un proceso que tiende a la aparición de un espacio económico mayor entre los participantes» (p. 151), concepto que pone menos énfasis en la abolición de barreras al comercio y a la coordinación de políticas de corte económico, interesándose más en las consecuencias institucionales que acarrea la adopción de tales medidas. Es decir, con el surgimiento de una zona integrada, se crea un núcleo institucional capaz de ordenar el funcionamiento de las relaciones económicas dentro de ella.

En este sentido, Cohen (1981) concibe a la integración «como el proceso mediante el cual los participantes transfieren a un ente más poderoso las lealtades y las atribuciones para regular sus relaciones dentro del espacio o unidad mayor» (p. 152). Esta definición se centra en los requisitos institucionales que acompañan el nacimiento de un espacio integrado y entiende la integración como un proceso, aceptando la posibilidad de su gradualidad; sin embargo, a diferencia de la perspectiva económica, no especifica sus etapas,

ilustrando con ello que dicha transferencia podría ocurrir de manera casi automática.

Desde el punto de vista de la economía internacional, Balassa (1961) define la integración económica como «la homologación de procesos institucionales de intercambio comercial y erradicación de barreras al comercio, desarrollo de relaciones de interdependencia y cooperación en el ámbito económico, por lo que la integración económica se da sobre un territorio determinado» (p. 174). De la misma forma, Balassa sostiene que, para lograr una verdadera integración, es necesario que se impulse la cooperación entre los países que conforman dicho esquema de integración sin que ello signifique construir necesariamente organismos supranacionales; no obstante, apunta a la necesidad de un cierto abandono de lo que se conoce como soberanía nacional, particularmente para propiciar procesos de homologación de normas aduaneras.

De acuerdo con Fan *et al.* (2018), la historia de la construcción de las grandes regiones económicas del mundo se ha dado a partir de la cooperación y participación entre países por medio de la construcción de instituciones regionales o globales. Sin embargo, los procesos de integración económica en el mundo no se han desarrollado de manera homogénea, sino que plantean la existencia de diversas etapas que van marcando su alcance. Desde la década de 1960, Balassa (1961) propuso una tipología sobre las diferentes etapas de la integración económica; sin embargo, percibía dicha integración como un proceso evolutivo que se inicia con el establecimiento entre países de zonas de libre comercio, luego migran hacia una unión aduanera que se caracteriza por la homologación de sus sistemas aduanales y posteriormente evolucionan hacia un mercado común –que significa un proceso de integración más profunda que la anterior– para finalmente arribar a una unión económica en la que se construyen instituciones

bilaterales o multilaterales para alcanzar un mayor desarrollo para un funcionamiento integrado de las economías regionales, llegando incluso a la creación de una moneda común, como ha sido el caso de la Unión Europea.

Sin embargo, después de décadas de diversas experiencias de integración regional –las cuales se han desarrollado en un contexto de globalización–, ha quedado claro que el paso de una integración económica básica a una integración más amplia no se ha podido dar en la mayoría de los procesos integracionistas debido a múltiples factores, que van desde la existencia de relaciones altamente asimétricas entre países hasta la persistencia de conflictos territoriales o procesos de re-fronterización, generando tensiones y conflictos entre países (Puyana, 2020; Tarrius, 2010).

Con base en la experiencia de la UE, se apuntó la importancia de las circunstancias que habían desempeñado un papel decisivo en la integración de tipo económico y que posteriormente darían pie a la integración de mayores alcances –especialmente como esperanza de replicar el caso europeo, de tal forma que en América Latina el proceso de integración económica desembocaría en la transferencia de poderes y lealtades hacia instituciones comunes–.

Sin embargo, durante la década de 1980, la Cepal reconoció que esta concepción de arribar a la integración política, si bien tenía influencia en el análisis académico, no la tenía en la práctica, subrayando que las circunstancias en América Latina habían evolucionado de forma distinta a las de Europa y que, si bien los trabajos académicos habían intentado identificar en el contexto latinoamericano las mismas circunstancias europeas para impulsar un proceso similar, esto no ocurrió. La misma Cepal recomendaba entonces revisar una concepción basada en el optimismo generado por el éxito inicial de la integración económica de Europa Occidental (Cohen, 1981).

De aquí la importancia de partir de un enfoque que considere las diversas dimensiones de la integración y, en particular, los contextos específicos donde la misma tiene lugar, considerando que la integración es un proceso *en construcción*.

La integración regional o regionalismo se puede entender como un proceso formalizado y conducido desde el Estado distinto al concepto de regionalización —o interdependencia intrarregional—, que responde a un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. La regionalización puede también promover la integración formal, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado, y secundariamente en la sociedad civil (Malamud, 2011).

En el contexto de la globalización, el Estado contemporáneo ha sido sujeto a dos tipos de tensiones: fragmentación e integración. Algunos actores estatales han concebido la integración regional como una respuesta para hacer frente al cambio de escala generado por la integración de los mercados mundiales (Malamud, 2011). Así que la integración también se ha pensado como un intento de reconstrucción de las erosionadas fronteras nacionales a un nivel más elevado. Según esta línea de pensamiento, la integración también se puede interpretar «como una maniobra proteccionista por parte de los Estados que no pudiendo garantizar por sí mismos sus intereses y objetivos, procuran hacerlo en conjunto con otros» (Malamud, 2011, p. 219). Esta lectura recuerda un enfoque contractualista de la génesis estatal que parece bastante atinado al caso latinoamericano.

En el siguiente apartado se presenta una breve reflexión sobre los diversos procesos de integración en diferentes regiones del mundo. Tomando el modelo de Balassa (1961) se ubican las diferentes configuraciones regionales de acuerdo con la etapa integracionista en que se encuentran.

*Avances y retrocesos de la integración regional:
Experiencias diferenciadas*

Los procesos de integración regional pueden estar y pasar por diversos estadios (ver cuadro 1), sin que ello refleje que siguen necesariamente un patrón ascendente o evolutivo de menos a más integración, lo cual muestra la complejidad de la construcción real del regionalismo. Para la mayoría de los países que componen la región de América Latina, avanzar hacia mayores grados de integración les es difícil debido también a sus propias historias como países que en su momento enfrentaron procesos de colonización, lo cual se traduce en conflictos irresueltos (Rodas, 2019). Lo anterior también es válido para la región de África.

Cuadro 1. Principales procesos de integración regional

<i>Nivel de integración</i>	<i>Región</i>	<i>Procesos de integración</i>
Unión Económica	Europa	UE
Zona de Libre Comercio	América del Norte	TLCAN / T-MEC
Zona de Libre Comercio	Centro y América del Sur	Pacto Andino, Mercosur, Unasur, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), Sistema de Integración Centroamericana (Sica).
Mercado Común		

(continúa)

(continuación)

<i>Nivel de integración</i>	<i>Región</i>	<i>Procesos de integración</i>
Zona de Libre Comercio	Asia-Pacífico	Asean, Acuerdo de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), Tratado de Asociación Transpacífica (TPP).
Cooperación	África del Sur	Southern African Development Community / Common Market for Eastern and Southern Africa / East African Community.
Zona de Libre Comercio		
Unión Aduanera		
Mercado Común		

Fuente: Elaboración propia con base en Cordero (2016), Gil y Paikin (2017), Masinde y Omolo (2017) y Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, s.f.).

El caso de América Latina es muy interesante, considerando el avance y los retrocesos de los procesos de integración de lo económico a otras áreas de coordinación, aunque este último se ha visto favorecido por gobiernos de izquierda. Desafortunadamente, los conflictos territoriales de frontera entre países han actuado en contra de una consolidación y ampliación de la integración regional (Benvenuto, 2017; Cordero, 2016; Sandoval y Nuñez, 2017).

A continuación se analizan las configuraciones de integración económica regional más relevantes y el papel que desempeñan los espacios de frontera en dichos procesos de integración. Sin embargo, hay que señalar que, en un apartado posterior, se abordan de manera particular los conflictos territoriales que se han enfrentado dentro de cada regionalización.

Europa

Como se mostró en el cuadro 1, el surgimiento de la Unión Europea —que aglutina actualmente a 28 países europeos— es una evolución de la Comunidad Europea creada en 1959 y se le considera actualmente como uno de los esquemas de integración regional más avanzado por el alto grado de institucionalización comunitaria alcanzada (Bertaccini y Barajas, 2019).

De acuerdo con Armstrong y Westland (2018), el crecimiento del comercio internacional sufrió un estancamiento a partir de la crisis financiera global de 2007-2008 y llevó a que el producto interno bruto de los países desarrollados creciera muy poco en la última década. Se produjo una fuerte recesión económica en muchos de los países del mundo, pero en el caso de los países europeos se confrontaron altas tasas de desempleo y déficits públicos, particularmente en los países europeos de menor desarrollo como Grecia y Turquía, tal como lo menciona Pérez (2010). Sin embargo, el apoyo financiero que recibieron los países europeos para enfrentar la crisis financiera y de empleo también permitió que dicha ayuda se extendiese a las regiones de frontera, donde a través de los fondos Interreg (Porcaro, 2017) se ha buscado formalizar e impulsar la cooperación transfronteriza con objeto de dinamizar estas regiones de la periferia (Domínguez y Varela, 2015).

Así mismo, el avance que había logrado la UE en su nivel de integración profunda —con autoridades a nivel europeo y una moneda común— se ha visto amenazado por situaciones muy complejas, ya que en 2019 el Brexit llevó a la separación sin retorno del Reino Unido como integrante de la UE, lo cual ha significado un fuerte golpe. Si bien este proceso de integración económica no se ha detenido, lo cierto es que —a pesar de la existencia de instituciones supranacionales— las

diferencias entre países no cesan, particularmente por la oposición de ciertos grupos políticos que han llamado al regreso del nacionalismo y a limitar la movilidad de las personas, solicitando al gobierno en turno una nueva redefinición en el espacio europeo; es decir, se promovió por grupos de derecha que se implementaran mayores controles fronterizos para detectar población en situación irregular, lo cual llevó a que el color de la piel fuese un criterio relevante para solicitar documentación, particularmente en traslados en tren.

Sin embargo, algo sumamente valioso en el proceso de integración europeo ha sido el apoyo a la cohesión territorial de territorios de frontera, lo cual ha permitido que regiones periféricas mejoren sus condiciones materiales e inmateriales con el apoyo de una amplia estructura de cooperación transfronteriza cuyo marco de cooperación han sido los programas Interreg. El primer programa de cooperación territorial para la cohesión de las poblaciones fronterizas y transfronterizas dentro de la UE (Interreg I) se produjo en 1990 (1990-1993) posteriormente el Interreg II (1994-1999), Interreg III (2000-2006), Interreg IV (2007-2013) e Interreg V (2014-2020); se aplica en todos los espacios de frontera de la UE y solo en el último Interreg se destinaron 12 000 millones de euros para diversos proyectos fronterizos y transfronterizos (Centro de Documentación Europea, 2020). Desafortunadamente—como se podrá apreciar más adelante—, este modelo de cooperación transfronteriza no se ha replicado en otros modelos de integración regional en el mundo.

Norteamérica

Desde finales de la década de 1960 México tomó ventaja del proceso de reestructuración productiva en Estados Unidos y de la cercanía geográfica de sus regiones fronterizas con

importantes centros industriales en el país vecino (Barajas, 1989; Marzábal y López-Arévalo, 2020). En las últimas tres décadas del siglo XX, las principales ciudades fronterizas del norte de México experimentaron un rápido crecimiento industrial que constituyó el antecedente del TLCAN, firmado en 1994.

Lo anterior aseguraba la creación de empleos en México, aunque con salarios reducidos;² esto se dio con particular fuerza a partir de la década de 1970, cuando la industria de exportación se expandió, siendo el prelude para la negociación y luego firma del TLCAN (Barajas, 1989; González-Aréchiga y Ramírez, 1989).

La primera negociación del TLCAN se centró en el desarrollo industrial compartido y de complementariedad para satisfacer las necesidades de los grandes jugadores globales vinculados a las redes globales de producción, lo cual se extendía al sector agroindustrial, que fue otro proceso que significó una modificación constitucional por parte del gobierno mexicano para permitir que las tierras ejidales pudieran ser rentadas o vendidas, priorizándose las tierras de mayor valor en los estados fronterizos del norte de México como Baja California –Valle de Mexicali y Valle de San Quintín– y Chihuahua –zonas agrícolas–, entre otros (Barajas y Celaya, 2023). De hecho, la entrada de México al TLCAN significó el abandono del diseño e implementación de políticas industriales y para la agroindustria, una apertura gradual pero rápida, la homologación de criterios aduanales y la definición de mecanismos para resolver controversias.

² El impulso que recibió esta industria atrajo a una migración interna, particularmente de miles de jóvenes –hombres y mujeres– provenientes de las zonas rurales de México, con bajos niveles de educación formalizada.

La entrada de Canadá al TLCAN se dio como resultado de un cálculo político hecho por Canadá –que poco interés tenía en incrementar su comercio con México–, cuyo principal objetivo en formar parte de este proceso de integración regional fue proteger su papel estratégico de socio comercial de Estados Unidos. En este contexto –y con base en un proceso de cooperación– los tres países acordaron darle vida a la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef), así como al Banco del Desarrollo de América del Norte (Bandan/Nadbank), cuya característica ha sido una relación asimétrica entre países y falta de capacidades técnicas para desarrollar proyectos que van desde el saneamiento ambiental a enfermedades por malas condiciones de trabajo, etcétera (Bertaccini y Barajas, 2019). Lo cierto es que ni México, Canadá o Estados Unidos tuvieron interés en avanzar hacia otro estadio del TLCAN.

Sin embargo, este interés por avanzar en el proceso de integración regional fuera del ámbito económico tampoco se dio en la renegociación del T-MEC, que se produjo entre 2017 y 2018, pero sí se incrementaron los requerimientos de integración regional; se obligaba a México a incrementar los salarios para un segmento de los trabajadores de mayor calificación y se comprometió al gobierno mexicano a llevar a cabo una reforma laboral que garantizara la libre sindicalización de los trabajadores mexicanos, mejores condiciones de trabajo y salarios, la cual fue publicada en 2019 y había sido una demanda de los sindicatos estadounidenses que reclamaban competencia desleal por parte de los empresarios mexicanos (Barajas y Sotomayor, 2022).

Como se mencionó anteriormente, la integración de Canadá al TLCAN se da más como una estrategia de este país para colocarse en una posición de ventaja en la cadena

de suministros de la red global de Estados Unidos (Baldwin, 2013), con mano de obra calificada y tecnología media. Su relación de interdependencia es mucho menos asimétrica que la que hay entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, como en el caso de México, Canadá también tiene una amplia frontera con Estados Unidos que se localiza cerca de antiguos centros industriales de ese país, como Delaware, Illinois, Indiana, Maryland, Michigan y Nueva Jersey; mientras que en su territorio destacan centros industriales o lugares como Hamilton, St. Catharines y Windsor. En estas zonas se produce acero, automóviles, productos de biotecnología, nanotecnología y TIC (Marzábal y López-Arévalo, 2020). Una de las razones por las que Estados Unidos y Canadá no han evolucionado hacia un grado mayor de integración tiene que ver con sus diferencias en cuanto al cuidado del medio ambiente y su perspectiva de democracia e igualdad en sus sociedades, de tal forma que ambos países han preferido mantener su relación en el ámbito del comercio a la vez que mantienen una relación bilateral fuerte y de amplia cooperación.

En términos de cooperación transfronteriza, el modelo de integración regional en la región de Norteamérica se ha basado particularmente en dos instrumentos: la Cocef y el Bandan/Nadbank, que apoyan proyectos de infraestructura urbana en la frontera de México con Estados Unidos. A partir de la renegociación del T-MEC se ha empezado a implementar un proceso de cooperación en el ámbito laboral para supervisar el cumplimiento de parte de México de los acuerdos de libre sindicalización de los trabajadores, particularmente de las empresas de origen estadounidense.

Centroamérica y Latinoamérica

Por lo que concierne a América del Sur, es interesante analizar brevemente el caso de los procesos de integración que dieron lugar al Mercosur, la Unasur y otras configuraciones regionales. Como se señaló en la primera parte de este capítulo, el caso de Centroamérica y Sudamérica es el de una región compleja en la que se han llevado a cabo importantes intentos por pasar de un nivel de integración económica a un mercado común e incluso se han hecho esfuerzos como en la Unasur por avanzar hacia una integración más amplia (Barajas, 2019). Sin embargo, sus conflictos territoriales y políticos han impedido el logro de dicho propósito, de manera que ha predominado un proceso de integración económica accidentado (Francois *et al.*, 2005; Caballero, 2014).

No obstante, hay que señalar que el esfuerzo integrador que se ha desarrollado en Centroamérica se ve reforzado por el esfuerzo de la cooperación Sur-Sur en el Sica, que parecía el modelo adecuado para impulsar el desarrollo de una zona altamente empobrecida y de alta migración. Sin embargo, como lo señalan Rodas (2019), Caldentey (2003) y Castillo (2003), las políticas públicas que se diseñaron en su momento para promover una mayor integración de la región y la incorporación de las regiones fronterizas a dichas políticas se vieron altamente influenciadas por los intereses dominantes de los grupos de poder económico y político de los distintos países, mostrando poca disponibilidad para avanzar en procesos de cooperación institucionalizada.

Actualmente, procesos de integración como el Sica se han visto afectados por intensos flujos migratorios del sur al norte, donde países como Guatemala, Honduras y El Salvador están constantemente presionados por Estados Unidos para que lleven a cabo acciones de contención en sus espacios de

frontera, imponiendo mayores restricciones al cruce de personas y, por ende, a la propia movilidad transfronteriza. Lo anterior se complica cuando una parte de la migración transnacional proviene de países donde la violencia estructural está presente; es entonces, en los espacios de frontera, donde se producen fuertes tensiones y violencia generalizada, ya que en estos confluye población migrante extracontinental (De la Rosa y Maia, 2020).

En la segunda parte de este capítulo se aborda de manera detallada la naturaleza y características de los conflictos antes señalados, que son en gran medida conflictos fronterizos que repercuten en una falta de cooperación institucionalizada para fomentar el desarrollo de los espacios de frontera y la construcción de regiones transfronterizas.

Es interesante mencionar que, a pesar de que México comparte una extensa frontera con Guatemala, es limitado el avance en la construcción de cooperación en espacios transfronterizos. De los siete pares de ciudades fronterizas destacan tres por su mayor dinamismo en la movilidad de personas y mercancías. Estas se encuentran apoyadas por una buena infraestructura de cruce, como es el caso de Ciudad Hidalgo-Tecún-Umán y Talismán-El Carmen;³ en tanto la frontera de Sueños de Oro-El Ceibo se vio beneficiada por la construcción de una carretera que conecta ambas poblaciones fronterizas, producto del Proyecto Mesoamérica, mecanismo de Integración y Desarrollo que involucró a diez países de la región, incluyendo a México y Guatemala. El par de ciudades Carmen Xhan-Gracias a Dios –una de las zonas más alejadas del estado de Chiapas y el departamento de

³Las dos primeras fronteras pertenecen al estado de Chiapas por el lado mexicano y al Departamento de San Marcos por el lado de Guatemala; la tercera pertenece al estado de Tabasco y al departamento del Petén.

Huehuetenango— constituyen una región altamente integrada, solo dividida por una calle y una pequeña caseta que hace las veces de puerto de entrada, pero que a la vez se ha hecho presa de cacicazgos y actividades ilícitas, producto de una falta de institucionalidad en la zona (Barajas *et al.*, 2021).

Por otro lado, esquemas de integración regional como el Mercosur, con todo y sus dificultades, lograron avanzar e incluso expandirse. El peso de economías como la de Brasil, Argentina, Colombia y Perú facilitaron que este proyecto integrativo avanzara de manera importante en el Cono Sur, región que había sido dominada después de la década perdida de finales del siglo XX por gobiernos golpistas y que experimentaba una intención de desarrollo democrático y económico (Botto, 2015; Bouzas, 2003; Gomes *et al.*, 2012).

Algunos autores (Malamud, 2011) señalan que en América Latina se ha desarrollado una modalidad de integración basada en la oferta; esto es, impulsada principalmente por la voluntad política de los Estados, y solo con posterioridad se habría generado un modelo basado en la demanda de mayor integración. Esto a diferencia de la experiencia europea, donde el impulso al concepto de integración se habría fundado también en la demanda desde la sociedad civil por parte de aquellos actores protagonistas del intercambio, como empresarios y firmas, pero también como consecuencia del incremento de las transacciones transnacionales. Según esta modalidad centrada en la oferta, los Estados o, mejor dicho, los gobiernos latinoamericanos han decidido tiempos y formas de las estrategias de regionalización, así que el proceso se caracterizó por la ausencia o debilidad de los intereses transnacionales (Malamud, 2011).

Parece entonces que, para el caso de la integración de América Latina, resulta conveniente seguir investigando desde un enfoque que tenga en consideración la centralidad

del sujeto Estado y también la dimensión política, teniendo en cuenta que detrás de cada proceso de integración –que no es un proceso lineal– se necesita siempre una voluntad política compartida para poder avanzar, siendo este uno de los puntos débiles en América Latina.

Como se sabe, los primeros tímidos pasos de la integración se remontan a la década de 1960 y han tenido un reducido impulso en la década de 1980.⁴ Fue a partir de la década de 1990, en un contexto internacional marcado por la globalización y en un escenario interno caracterizado por los difíciles procesos de democratización en América Latina, que los procesos de integración regional experimentaron un período de auge, según la denominada etapa de «regionalismo abierto», que observó también con interés al modelo europeo, fundamentado prevalentemente en objetivos económicos. De esta manera, en 1991 nació el Mercosur, en 1994 el TLCAN, en 1969 la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y en 1991 fue revitalizado el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Si bien en aquel entonces prevaleció la lógica económica, en 1986 surgió un antecedente importante para el sentido político de la integración: el Grupo de Río (G-Río), que significó ser el creador de la Celac. Se trataba de un mecanismo

⁴En 1960 nació la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), que con el tratado de Montevideo de 1980 se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), un esquema abierto con el objetivo de alcanzar un mercado común latinoamericano. En 1962 fue firmada la Carta de Organizaciones de Estados Centroamericanos (Odeca) en sustitución de la vieja carta, firmada en San Salvador en 1951. En 1963 nació también la Asociación del Libre Comercio del Caribe (Carifta), transformada en 1972 con el Tratado de Chaguaramas en la Comunidad del Caribe (Caricom). En 1969 se firmó el Acuerdo de Cartagena que dio vida al Pacto Andino, el cual en 1996 se transformó en la actual Comunidad Andina de las Naciones. Para un resumen de los procesos de integraciones, ver Gil y Paikin (2013).

permanente de consulta y concertación creado para dar continuidad al Grupo Contadora y al Grupo de los Ocho –surgido para promover la paz en Centroamérica– que se proponía ampliar y sistematizar la cooperación política entre los gobiernos e impulsar los procesos de integración.⁵

Autores como Grabendorff (1982) señalan cómo las alianzas regionales tienden a entrelazarse con conflictos fronterizos, impactando de manera negativa la posibilidad de generar dinámicas virtuosas de cooperación y resolución de conflictos en dichos espacios, producto de una forma importante de disputa por los recursos naturales –llámense ríos, afluentes, salidas al mar, rutas económicas, etc.–. Algunos casos señalados por el autor refieren el interés de Chile por cooperar con Brasil por su conflicto con Argentina y Bolivia, o el de la pequeña Guyana y su alianza con Brasil para enfrentar su disputa territorial con Venezuela, esto aún en el contexto del Pacto Andino y Pacto Amazónico.

Recientemente, Colombia enfrenta un problema fronterizo con Venezuela por la cantidad de población que migra de este último país, dado el cerco económico que vive. También existe una fuerte tensión entre Costa Rica y Panamá, ya que la migración transnacional que trata de llegar a Estados Unidos debe atravesar la provincia de Darién –región selvática del Golfo de Urubá y la frontera con Costa Rica–, que se ha convertido en uno de los puntos de cruce más peligrosos y violentos para la población migrante (Miranda, 2021).

Finalmente, se puede señalar que la elevadísima proliferación de integraciones en América Latina –que datan

⁵ Creado durante la Declaración de Río de Janeiro del 18 de diciembre de 1986 por los cancilleres de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, a partir del Grupo Contadora –creado en 1983 (Colombia, México, Panamá y Venezuela)– y del Grupo de Apoyo o Grupo de Lima –Argentina, Perú, Brasil y Uruguay–.

del final del siglo pasado— ha configurado un intrincado panorama de relaciones y de acuerdos regionales bien sintetizado en la imagen del *spaghetti bowl*.⁶ A pesar de esto, América Latina sigue sin ser una región integrada que apueste al comercio intrarregional para superar los problemas internos de desarrollo.⁷

Asia y África

En la zona de Asia-Pacífico se han dado configuraciones como la Asean en 1967, el APEC⁸ en 1989, el TPP en 1993 y la Alianza del Pacífico en 2011. La mayor parte de los procesos de integración han sido pragmáticamente utilizados por los países asiáticos para impulsar su propio desarrollo. En virtud de su contexto e historia, particularmente los países participantes en el Asean, más que organizarse regionalmente a través de un Tratado de Libre Comercio, deciden hacerlo a través de una asociación, con el objetivo de no comprometerse con la creación de instituciones supranacionales —es decir, avanzar en un proceso de mayor institucionalización—, tal como lo menciona Borzael (2016). En este proceso de integración económica de los países asiáticos, Estados Unidos constituye —después de Japón— uno de sus principales socios comerciales, logrando expandir el comercio intrarregional de tal

⁶Expresión inglesa de Jagdish Bhagwati. Ver Halperín (2011).

⁷El presidente del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) subraya la necesidad de fortalecer los procesos de integración superando las fragmentaciones. (EFE, 2016).

⁸Aun cuando el APEC no es en sí un acuerdo de integración regional formalizado, sí se puede considerar en gran medida como el antecedente del TPP, ya que surge en 1989 como un mecanismo de cooperación internacional sobre inversión y comercio.

forma que no comprometen en este proceso de integración su posición política.

Hay que recordar que Japón tiene una situación relevante en su capacidad de innovación y desarrollo tecnológico, principalmente en el sector de la electrónica, nanotecnología, industria médica, entre otros, por lo que también los países de esta región –como Malasia, Singapur y Corea– participan en importantes cadenas de valor, desarrollando un conjunto de políticas públicas –sobre todo en el área de la educación– que les permitió incorporarse a los segmentos productivos de mayor valor agregado.

De acuerdo con Escaith *et al.* (2018), a partir de 2005 las redes globales de producción experimentaron una expansión importante; sin embargo, la transición que sufrió el modelo de crecimiento en China de pasar de un modelo de exportación de bienes manufacturados a un modelo de servicios para el comercio –vinculados a la logística para provisión de insumos y venta de productos– afectó la estructura de comercio regional en Asia-Pacífico. Se sostiene que estos países han logrado avanzar como importantes jugadores en la red de producción de partes y componentes y han tenido la habilidad de incorporarse a segmentos de mayor valor agregado vinculados a la investigación y el desarrollo tecnológico de bienes y servicios, así como a otros servicios. Sin embargo, estos países tienen a China como el gran guardián de la región y también enfrentan conflictos por disputas marítimo-territoriales que impiden aspirar a un nivel mayor de integración.

Existen pocos estudios que analicen los impactos de estas integraciones en los espacios de frontera ya que se trata principalmente de una conformación de países que confluyen en el Pacífico y realizan su comercio internacional a través de rutas marítimas, de manera que son los puertos los que dinamizan las movi­lidades de personas y mercancías.

Un caso menos estudiado es el de África del Sur, el cual representa una de las regiones que en los últimos años ha realizado importantes esfuerzos para avanzar hacia esquemas de mayor integración, tales como Unión Aduanera y Mercado Común. El problema de estos países es la gran fragmentación que experimentan en sus procesos de integración –particularmente por sus disputas territoriales–, lo que no les permite caminar en una sola dirección ni fortalecer su presencia comercial y económica en la región (Masinde y Omolo, 2017).

Entre los sistemas de integración regional más importantes se encuentra el Common Market for Eastern and Southern Africa (Comesa) y el East African Community (EAC). Durante la segunda mitad del siglo XX estos países han intentado romper las cadenas del colonialismo, pero se mantienen en constantes conflictos debido a su dificultad para cooperar y encontrar entre ellos los puntos de encuentro (Daniel y Nagar, 2014). Sin embargo, es sumamente relevante esta experiencia, pues a través del proceso de integración busca avanzar hacia mayores niveles de cooperación, lo cual se dificulta por los conflictos entre países y con sus otrora países colonizadores.

En un estudio reciente, Adesoji (2023) analiza los efectos del proceso de integración económica que ha desarrollado Nigeria con sus principales socios comerciales –India, Estados Unidos (con quien mantiene cerca de 20 % de su comercio exterior), España, Francia y otros países del África del Sur– y encuentra que este país es más sensible a las crisis financieras producto del crecimiento de la integración regional de otros países –como Australia, Japón y demás países asiáticos–, ya que el crecimiento de su integración económica genera volatilidad en los mercados de valores y esto afecta a pequeñas economías como la de Nigeria, cuya participación en las redes

globales de producción es limitada y los temas de la cooperación transfronteriza son poco importantes.

Un análisis de cómo se aplica la tipología de Balassa (1961) a los diferentes tipos de integración regional muestra que dicho proceso no es lineal y que no siempre hay una evolución hacia mayores niveles de integración o que una integración económica no necesariamente lleva a una integración política, ya que, si algo priva en la economía global, es el pragmatismo, que privilegia el extractivismo de los países ricos sobre los países pobres, de tal forma que existen diferencias y similitudes en los diversos procesos de integración regional.

A continuación se analizan con más detalle los elementos que configuran las visibles tensiones que los procesos de integración regional han producido en el ámbito de la soberanía nacional entre distintas naciones de América Latina.

*Soberanía nacional versus integración económica:
La experiencia de América Latina y los conflictos fronterizos*

De acuerdo con Balassa (1961), la integración económica lleva a un cierto grado de pérdida de soberanía nacional de parte de los países miembros de los esquemas integracionistas y ello se expresa de manera particular en las regiones de frontera, donde normalmente se concentran las disputas territoriales y los conflictos entre países por recursos naturales compartidos.

En el caso del TLCAN/T-MEC, el tipo de conflictos antes señalados fue lo que dio pie a la creación de organismos como la CCA, la Cocef y el Bandan/Nadbank, y si bien alrededor de estos organismos supranacionales se ha construido una gobernanza interesante, lo cierto es que las asimetrías entre países son evidentes; ello se refleja, por ejemplo, en el acceso a recursos de remediación por problemas ambientales o a recursos para obras de infraestructura sanitaria en ciudades fronterizas de

México. Por otro lado, la política unilateral de Estados Unidos en materia de seguridad ha afectado de manera importante las dinámicas transfronterizas, particularmente en los cruces fronterizos tanto de mercancías como de personas, produciendo tensiones entre gobiernos locales, ya que la política de seguridad se define desde el ámbito federal o de gobiernos centrales. A pesar de la fuerte sociedad entre México y Estados Unidos, este último ha implementado medidas altamente restrictivas y hasta violatorias de derechos humanos por el ejercicio del control de sus fronteras, es decir, ha vuelto a una re Fronterización, aun cuando en este caso se utilicen importantes dispositivos electrónicos y alta tecnología para la detección de ingresos de alto riesgo según sus propios criterios.

A lo anterior debe agregarse otro conflicto que impacta de manera importante las relaciones, particularmente entre México y Estados Unidos, y es el que se vincula con la lucha en contra del narcotráfico. La demanda de estupefacientes en Estados Unidos es cada vez mayor, siendo creciente la exigencia de este país a México para detener el tráfico de drogas que cruza de sur a norte. Esta situación conlleva un mayor control fronterizo tanto para las personas como para las mercancías, afectando no solo los flujos del comercio internacional y su logística establecida con mucha precisión, sino a la propia dinámica transfronteriza, donde confluyen distintas movibilidades —desde trabajadores transfronterizos, turistas y visitantes fronterizos, redes familiares, servicios de salud, etc.—. Lo anterior genera tensiones por el ámbito político que esta situación produce, sin mediar que es un problema compartido de una oferta que obedece a una demanda y sin la existencia de mecanismos de gestión adecuados.

Por otro lado, los países de menor desarrollo de América Latina —desde la década de 1960— y Asia —finales de la década de 1980— que irrumpieron en los procesos de integración

regional tenían un objetivo claro: tomar ventaja de la complementariedad productiva que se estaba produciendo bajo el esquema de relocalización industrial en marcha y de la existencia de fronteras habitadas y con dinamismo propio. Desde la geografía económica, autores como Scott (2015) han desarrollado una interesante discusión acerca de la importancia de los territorios de frontera para los procesos de reestructuración productiva e integración regional.

En el contexto anterior, después de haber transitado por un modelo de industrialización por sustitución de importaciones –como ha sido el caso de México y Brasil–, los procesos de integración económica se han propuesto como objetivo estimular la competitividad de sus economías. Sin embargo, se argumenta que muchos de estos países de menor desarrollo han mantenido una combinación de libre comercio y proteccionismo de sus mercados, lo cual es entendible en la medida en que –en estos países– la industria está representada principalmente por las pequeñas y medianas empresas. Aun así, muchos de los procesos de integración regional siguen beneficiando más a los países desarrollados ya que estos tienen el poder de imponer muchas de las reglas y condiciones en los esquemas integracionistas.⁹

Durante la primera década del siglo XXI, con la llegada de los gobiernos progresistas, la integración en América Latina sufrió un fuerte impulso con el nacimiento y el desarrollo de agrupaciones regionales abocadas a objetivos más amplios que la exclusiva integración económica –la etapa del llamado «regionalismo multiscopo»–.

⁹Un caso que muestra esta disparidad se da en la reciente renegociación del T-MEC, donde –por presión de Estados Unidos– se logra incrementar el contenido regional que debe aportar cada país en detrimento de un verdadero contenido regional.

Con los gobiernos de izquierda comienza un proceso de construcción de la integración regional en un sentido político, fundamentado alrededor de ejes ideológicos que, pese a las diferencias de las propuestas que han generado —desde la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) hasta la Unasur, y un nuevo enfoque del Mercosur a la Celac—, tenían sus presupuestos ideológicos en un horizonte progresista común, que se fue sistematizando desde el final de la década de 1970 alrededor del común ideal bolivariano que puso al centro los conceptos de «soberanía» y de «autodeterminación» con un fuerte perfil, no solo antiimperialista, sino también anticolonial.

Entre los objetivos compartidos por los partidos progresistas apareció la integración regional, fiel a la tradición bolivariana, manteniendo viva la contraposición entre monroísmo y bolivarianismo, que en el siglo XXI se encarnó en la oposición entre las nuevas formas de integración regional y el sistema interamericano.

A partir de 1986, cuando se fundó el G-Río, la integración regional devino en el principio fundamental para alcanzar la unidad latinoamericana. Desde aquel entonces se desarrollaría como valor esencial frente a los desafíos de la globalización.

Los gobiernos progresistas del siglo XXI abrazaron el multilateralismo y promovieron la expansión de las integraciones regionales como parte de la estrategia multilateral frente al dominio del unilateralismo estadounidense en el sistema internacional. Las diferentes formas de integraciones compartieron la visión de la necesidad de llegar a un mundo multipolar, basado en una relación de igualdad entre los Estados; según un enfoque posneoliberal que regresaba a la promoción del Estado como modelo para el desarrollo interior, esto frente a los nefastos resultados del neoliberalismo, corriente de

pensamiento que actuó como agente de inserción en la globalización (Bertaccini, 2020).

Sin embargo, en los novedosos experimentos del regionalismo del siglo XXI –en particular los del Cono Sur, expresados en la Alba, la Unasur, el Mercosur renovado y en la Celac– los gobiernos de los países miembros de estos agrupamientos han tenido una visión instrumental de la integración. Más que una finalidad en sí misma, ha prevalecido el nacionalismo y la defensa de la soberanía, principios que desde una visión ortodoxa podrían considerarse contrarios a la integración pues se han fundado sobre bases ideológicas y sobre mecanismos intergubernamentales que no han permitido la consolidación de las instituciones supranacionales, lo que acabó por debilitar la continuidad de algunos regionalismos, atados a la coyuntura política de los cambios de gobierno.

Si las fronteras son un espejo del estatus del regionalismo y de las fronteras en sí, podemos medir el diálogo y el nivel de confianza entre los Estados. A pesar de los avances en algunas regiones transfronterizas, en América Latina parece prevalecer la dinámica del conflicto dado que persisten viejas rivalidades territoriales que se combinan con nuevas dinámicas, tales como el narcotráfico o las migraciones (Bertaccini, 2019). Las integraciones regionales –que en general han concedido poca atención a las fronteras pese a los novedosos mecanismos introducidos para resolver los conflictos– no han podido solucionarlos. De hecho, las mismas integraciones han entrado en conflicto entre ellas y el elevado nivel de fragmentación ha impedido solucionarlos.

Las integraciones regionales –subregionales– siguen cruzadas en su interior por conflictos entre fronteras que han permanecido como constante motivo de tensiones. Durante todo el siglo XX los litigios fronterizos se han sucedido de manera

casi ininterrumpida; algunos de ellos son antiguas herencias¹⁰ mientras que otros han aparecido en el último tercio del siglo XX, sin mencionar que muchas de estas disputas han sido militarizadas (Domínguez *et al.*, 2004).

En el interior de las integraciones regionales, el nacionalismo territorial –así como otros nacionalismos– no ha desaparecido. Las fronteras siguen siendo una pieza clave de la soberanía y las disputas fronterizas (Cairo y Louis, 2014). Según algunas líneas de investigación que rechazan la tesis de la desterritorialización como producto de la globalización, se asegura que con la globalización se habría dado un proceso continuo de territorialización, por lo cual «Las fronteras siguen siendo dispositivos de control de entrada a los territorios estatales, lo que continúa mostrando su importancia en la imaginación geopolítica moderna, y siguen siendo objeto de disputas por aspectos a menudo simbólicos» (Cairo y Louis, 2014, p. 6), subrayando la paradoja de que si la globalización por un lado desterritorializa los procesos políticos y sociales, por el otro, permite que estos sean más visibles.¹¹

En términos cuantitativos, el mayor número de disputas fronterizas –y las más violentas– se han situado en el Cono Sur. Por ejemplo, en la zona de integración de la Unasur.¹²

¹⁰ Muchos de los conflictos irresueltos son legados del siglo XIX, como es el caso de la reivindicación de la salida al mar en territorio chileno por parte de Bolivia, que remonta a la guerra del Pacífico; la disputa entre Bolivia y Brasil por la Isla Suárez, en la cuenca del Amazonas –Tratado de Ayacucho en 1867–; el conflicto territorial entre Guatemala y Belice –Tratado anglo-guatemalteco de 1859–; o las controversias entre Chile y Argentina por las fronteras patagónicas –Tratado de 1881–, por citar algunos.

¹¹ Nos referimos a los estudios de Kahler (2006) y Newman (2006); para el resumen del debate, ver Cairo y Louis (2014).

¹² Desde su nacimiento, la Unasur ha tenido el objetivo de alcanzar la paz y generar un espacio de confianza entre los Estados miembros; sin embargo, a lo largo del siglo XXI han permanecido en su interior muchos diferendos: Uruguay-Brasil,

Otra área fuertemente conflictiva ha sido Centroamérica, donde –como en la cuenca caribeña– la amenaza de una confrontación militarizada aumentó desde la década de 1990.¹³

Los principios soberanistas y nacionalistas profesados por los gobiernos progresistas, especialmente en sus versiones más radicales, han contribuido a exacerbar conflictos territoriales y fronterizos. Así, por ejemplo, la reivindicación de un acceso al mar en territorio chileno por parte de Bolivia pasó a formar parte de la Constitución con las reformas de Evo Morales de 2009: el Estado declaraba su derecho «irrenunciable e imprescriptible» sobre este territorio y el «ejercicio pleno de su soberanía», convirtiéndose en un «objetivo permanente e irrenunciable» (Constitución Política del Estado, 2009).

En 1992, cuando el movimiento bolivariano se iba gestando, entre los aspectos que incidían profundamente en la soberanía nacional, Hugo Chávez indicó las delimitaciones de las fronteras terrestres y marítimas con Colombia –antiguo conflicto constantemente reavivado–, la reivindicación del territorio del río Essequibo, la invasión de los Garimpeiros que cruzaban los confines con el Brasil y la política de la inmigración.

Bolivia-Chile-Perú, Perú-Chile, Ecuador-Colombia, Colombia-Venezuela, Venezuela-Guyana, Venezuela-Trinidad y Surinam-Guyana. En todos los casos se ha tratado de tensiones territoriales o marítimas y zonas fronterizas «de alta tensión».

¹³Nicaragua ha tenido diferendos con Colombia, Guatemala, El Salvador y Honduras; Honduras con El Salvador y Guatemala; y Guatemala con Belice. A lo largo del presente siglo algunos enfrentamientos han persistido –Guatemala-Belice, Costa Rica-Nicaragua y Honduras-Nicaragua– y otros han evolucionado –como el conflicto de Honduras y El Salvador o el de Nicaragua y El Salvador–; y otros se han reanudado –como entre Nicaragua y Honduras–. Todos estos conflictos parecen no haber tenido relación con la política democrática de estos países. Esta conclusión, según los autores, coincide con el resultado de otras investigaciones (Domínguez *et al.*, 2004, p. 383).

Llegado al gobierno, Chávez fortaleció la presencia del Estado en las zonas de integración fronteriza; idea que luego se prolongó en el Plan de la Patria (2013-2019), heredado por Maduro, que junto con la ampliación del poder militar incrementó la actividad cívico-militar en las fronteras para la defensa del territorio nacional. Así, en el caso de la disputa en la frontera Venezuela-Colombia, vemos que – pese a las políticas de redefinición de zonas fronterizas actuadas por la Comunidad Andina (Can)– el desarrollo de una legislación favorable por parte de Colombia y la creación de zonas de integración fronterizas (ZIF) –continuada aún después del retiro de Venezuela de la Can– se han visto detenidos por los conflictos entre los gobiernos y por una política agresiva de nacionalismo territorial (Ramírez, 2008).

Quizá sorprende más el caso de Brasil, donde Lula –principal promotor de la Unión Sudamericana– dio particular atención a las áreas fronterizas –especialmente a la Amazonia–, hecho que se relaciona con la búsqueda de su liderazgo en la región (Londoño-Niño, 2015). Lula también anunció un plan estratégico de reorganización de las defensas fronterizas con el aumento del presupuesto militar, emitiendo en 2008 el documento *La Estrategia Nacional de Defensa*, concebida como inseparable de la estrategia nacional y de desarrollo dirigidas a construir la nación.

Bajo la globalización y el neoliberalismo se intensificaron los flujos de capital internacional hacia zonas de frontera, ello fundado en lógicas de proximidad geográfica. Muchos de los esquemas de integración en el mundo estuvieron determinados por el crecimiento de la producción de *commodities*, debido a las diferencias salariales entre los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, no todos los países y regiones se mantuvieron en esa lógica y –como en el caso de los países del sudeste asiático– a la vez que intervienen en el suministro

de cadenas globales en segmentos de bajo valor, también han recurrido a una agresiva estrategia de formación de mano de obra calificada, inversión en investigación y desarrollo, y en el mediano plazo escalaron hacia suministro de bienes intermedios de valor agregado medio y alto.

Lo anterior está fundado en el hecho de que, en 2015, tres cuartas partes de la producción entre países correspondieron a bienes intermedios, por ello la mayor motivación en términos integracionistas ha sido la integración más de tipo económica que política.

*La integración económica en América del Norte
y el papel de las fronteras: Entre la cooperación y el conflicto*

Como se ha señalado anteriormente, en el contexto de la integración regional, los conflictos fronterizos han sido en gran medida causantes de rupturas entre países, ya que es en estas regiones donde se relocaliza parte importante de los procesos productivos segmentados. Como se sabe, una de las características más importantes de la globalización ha sido la movilidad del capital a través de la inversión extranjera directa en países de menor desarrollo y, para ello, los procesos de integración regional son importantes. En cambio, la movilidad de las personas a través de las fronteras –incluso por razones de trabajo– se ha convertido en uno de los fenómenos más controvertidos de las dos primeras décadas del siglo XXI debido a los impactos que ha ocasionado la migración de tipo irregular.

En el caso de la frontera de México con Estados Unidos se argumenta que la frontera de este último se extiende hasta la frontera sur de México. A pesar de contar con un esquema de integración que se ha renegociado particularmente en Estados Unidos, dicho país es reacio a considerar una apertura para el ingreso a su territorio de migrantes económicos o políticos

que podrían beneficiar su economía, ya que la mayoría de esta población migrante cuenta con habilidades y capacidades que le permitiría insertarse en diferentes actividades económicas de aquel país. Sin embargo, el tema de la migración y el narcotráfico son dos de los temas favoritos de los políticos estadounidenses –sean del Partido Republicano o Demócrata–, pues su enfoque no es el de la cooperación, sino de la imposición de sanciones a México y deportación masiva de migrantes, entre otros.

Por otro lado –y pese a la crisis de la pandemia por COVID-19–, la perspectiva es que la producción global y sus redes de distribución seguirán creciendo y en esa medida el regionalismo abierto seguirá teniendo su oportunidad de expansión. Si bien es cierto que el crecimiento de la competitividad a partir de diferenciales de costos de producción es a estas alturas cuestionable, también es cierto que la integración regional promueve el acceso a mercados externos, a infraestructura y a la logística. Sin embargo, para un mejor desempeño, los países en desarrollo requieren generar planes de desarrollo industrial que promuevan la educación, la formación de capital humano de alto nivel y una mejor exposición de ese personal a nuevas tecnologías.

Es importante mencionar que la crisis financiera de los años 2007-2008 –que llevó a un estancamiento del comercio mundial– dio lugar a un cuestionamiento sobre las fuertes relaciones de dependencia –más que de interdependencia (Barajas, 2013)– que se establecían a partir de los procesos de integración regional, ya que las diferencias en los niveles de desarrollo y estructura financiera de los países participantes terminaron afectando al conjunto. Debido a esto, tuvieron que desarrollarse procesos de rescate financiero, los cuales son cuestionados por quienes promueven los nacionalismos y prefieren el bilateralismo versus el multilateralismo.

Incluso hay quienes afirman que las redes globales de producción parecen haber llegado a su límite en términos de la fragmentación productiva.

Bajo el gobierno de Donald Trump, en Estados Unidos se sembró la idea entre los norteamericanos y el resto del mundo de que el regionalismo abierto era nocivo para sus países, desatando una protesta importante entre el sector obrero de dicho país. Actualmente el presidente Biden debe lidiar con la idea de que los trabajos deben regresar a Estados Unidos, dejando de lado el hecho de que la expansión industrial en dicho país se dio gracias a la reestructuración productiva y al crecimiento económico hasta finales del siglo XX, donde se deslocalizaron principalmente los segmentos productivos de menor valor agregado, reteniéndose en el país los segmentos de alto valor agregado. Sin embargo, Estados Unidos dejó de invertir en la educación y el acceso de jóvenes a las universidades, los cuales quedaron reservados para aquellos que podían pagar grandes cantidades de dinero, lo que al final generó una crisis en la formación de profesionales requeridos para mantener la carrera tecnológica en dicho país.

En agosto de 2022, el presidente Biden lanzó la CHIPS and Science Act, con la cual propuso fortalecer la industria manufacturera de Estados Unidos y con ello las cadenas de suministro de esta industria, las cuales serán consideradas como un tema de seguridad nacional. Se propuso una inversión millonaria, la cual se utilizaría para: 1) apoyar el área de I & D de las empresas y centros de investigación y 2) fortalecer las capacidades de las universidades en la formación de fuerza de trabajo en las áreas de *Science, Technology and Math* (STEM) (Committee for Economic Development of The Conference Board [CED], 2022).

El gobierno mexicano reaccionó a lo anterior proponiendo alianzas de cooperación entre México y Estados Unidos

para fortalecer lo que se ha denominado el proceso del *near-shoring*, lo cual implica la relocalización hacia México de nuevos segmentos productivos que han estado ubicados en China y otros países asiáticos para configurar una de nuevos segmentos productivos que han estado ubicados en China y otros países asiáticos para configurar una industria regional del semiconductor, base de las tecnologías digitales que dominan actualmente en la manufactura (CED, 2022).¹⁴

Situaciones como la anterior llevaron a la extensión del cuestionamiento del multilateralismo en las economías desarrolladas, facilitando la promoción del proteccionismo en países como Estados Unidos, Reino Unido y otros. Bajo este planteamiento la mayor afectación es para las zonas fronterizas, donde el intercambio transfronterizo es muy importante.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) generó un cambio sustancial en la organización del comercio mundial, dando lugar al crecimiento de una economía de servicios, la cual se ha incentivado a partir de la pandemia por COVID-19. Esto parece ofrecer nuevas oportunidades para la expansión de los flujos comerciales que ya no puedan darse únicamente en un solo esquema integracionista y abre la posibilidad de que un solo país participe en múltiples procesos de integración. A la vez se vuelve a favorecer el bilateralismo como una medida pragmática para mantenerse en el nivel de una integración de tipo económico que dificulta avanzar hacia otros niveles de integración y en donde las relaciones de poder se hacen presentes, imponiendo

¹⁴ En este reacomodo de los regionalismos, la frontera norte de México parece tener un papel estratégico, amparado en su participación en el T-MEC, su cercanía geográfica y la existencia de corredores industriales a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos.

en este caso un papel subordinado a México frente al poder estadounidense.

En ese sentido, los espacios de frontera presentan serias dificultades para avanzar hacia procesos de cooperación formalizada que permitan la consolidación de verdaderos espacios de desarrollo, donde la gobernanza de tipo transfronterizo tenga cabida. Es decir, estamos frente a un retroceso en la integración transfronteriza, el cual se pudo apreciar claramente en los cierres unilaterales de fronteras en todo el mundo, incluyendo la región de la UE, el T-MEC, el Mercosur, etcétera.

Finalmente, hay que señalar que el mundo globalizado –que ha permitido la libre movilidad del capital y mercancías– en pleno siglo XXI pone un freno a la movilidad de las personas, dificultando y frustrando con ello sus proyectos migratorios, los cuales están vinculados a múltiples situaciones: falta de empleo en sus países de origen por políticas depredadoras del campo y la ciudad; reestructuración productiva que amenaza la seguridad alimentaria; crecimiento del crimen organizado; y violencia estructural en contra de la población más vulnerable, como es el caso de los migrantes centroamericanos que cruzan a través del territorio mexicano para llegar a Estados Unidos y solicitar refugio, o de la migración de África del Norte y Sur hacia Europa y América, huyendo de condiciones similares.

Los efectos de estos fenómenos en los espacios de frontera están siendo brutales, en particular porque una característica general en las fronteras del mundo es la criminalización de la migración, las erráticas políticas de los Estados nación para enfrentar este fenómeno –particularmente en su dimensión humanitaria– y el despliegue de una gran solidaridad de una parte de las poblaciones fronterizas, que son las que responden a las necesidades inmediatas de los migrantes, proveyéndoles de alimento, vivienda y –a veces– servicios de salud, todo en un

contexto adverso por parte de quienes culpan a los migrantes de la situación que se vive en estos espacios de frontera, sin entender que la migración y la expulsión de esta población vulnerable es producto de la sobreexplotación de las regiones, del impacto en el medio ambiente y del solapamiento de gobiernos corruptos, ya que la integración económica poco valora lo anterior.

Conclusiones

La integración regional se inscribe en la etapa de globalización del capitalismo actual. La economía clásica visualizaba la existencia de una integración de tipo incremental, la cual partía de la esfera económica a la esfera política. Sin embargo, las experiencias analizadas muestran que tal incrementalidad no necesariamente es cierta en todos los casos y que son menos los casos que han logrado avanzar de una integración económica a una integración más desarrollada.

Fuera de la experiencia de la UE, la mayor parte de los procesos de integración se centran en el tipo económico, generando relaciones asimétricas, donde las complementariedades –particularmente en el ámbito industrial y agroindustrial– se dan a partir del trabajo barato y la abundante mano de obra, como en la frontera de México con Estados Unidos. Si bien se puede decir que se han superado condiciones de dependencia total, debido a que la globalización ha propiciado una gran interdependencia entre países, esta sigue siendo asimétrica.

Probablemente el caso más emblemático de integración económica de amplio beneficio para todos los países involucrados se dio en los países del sudeste asiático, como Corea, Singapur y Malasia, donde el proceso de integración regional vino acompañado de políticas de desarrollo industrial, de desarrollo educativo y de una intervención estatal que buscó

tomar ventaja de este proceso para potenciar su propio desarrollo. En el contexto del regionalismo abierto se multiplicaron los procesos de integración, no solo en el caso europeo, sino también surgieron –y con fuerza– en América del Norte, Centroamérica y América del Sur, pasando por el sudeste asiático hasta llegar al continente africano, que es donde mayores dificultades han tenido estos procesos para avanzar, tanto por la gran fragmentación de estos países como por su historia colonial y de debilidad institucional.

El temor a la pérdida de soberanía por parte de los Estados nación ha sido uno de los principales factores que han inhibido el avance y consolidación de estos esquemas de integración regional. Las asimetrías y diferencias de desarrollo que suelen acompañar a estos procesos generan conflictos y no siempre promueven la cooperación institucional para el beneficio de todos los países participantes. A partir de 2015-2016 hubo un regreso a la idea de integración más ligada al aspecto económico con el intento de desideologizar la idea política de las integraciones regionales. Luego, con el avance del giro de varios gobiernos a la derecha empezó un proceso de desintegración, como fueron los casos en América Latina de la casi desaparición de la Unasur; la parálisis de la Celac y de la Alba, que ya estaba agonizando; y la idea de regresar a un Mercosur centrado en la integración económica.

El caso de México, obviamente diferente, merece otro capítulo. Llama la atención que aunque aquí tenemos una integración de tipo fundamentalmente económico no hubo una ideologización de la idea de integración como en el sur, pero la frontera sur pasó a ser considerada de hecho como una tercera frontera de Estados Unidos (Camacho, 2015, p. 24).

Se puede concluir afirmando que la tensión entre soberanía nacional e integración regional ha sido particularmente evidente en América Latina, donde el florecimiento de

demasiados regionalismos ha generado una excesiva fragmentación interna y muchas veces entre ellos mismos se han puesto en contraste, a causa de la ausencia de una visión política compartida. La integración no ha podido eliminar los conflictos fronterizos en su interior y en algunos estos se han reavivado o militarizado, importando así otro elemento de inestabilidad dentro de los regionalismos. Resolver los conflictos fronterizos se vuelve necesario para los procesos de integración, afectados por la debilidad institucional, la falta de normatividad y la carencia de democracia interna.

Referencias

- Adesoji, O. (2023). Economic Integration and Stock Market Development: Evidence from Nigeria. *International Trade Journal, Taylor & Francis Journal*, 37(4), 426-499.
- Armstrong, S., y Westland, T. (2018). Overview and Issues. En S. Armstrong y T. Westland (edits.), *Asian Economic Integration in an Era of Global Uncertainty* (pp. 1-14). ANU Press.
- Balassa, B. (1961). *The theory of economic integration*. Richard D. Irwin; Kyklos.
- Baldwin, R. (2013). Trade and Industrialization after Globalization's Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters. En R. C. Feenstra y A. M. Taylor (edits.), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century* (pp. 165-212). University of Chicago Press.
- Barajas, M. R. (1989). Complejos industriales en el sur de los Estados Unidos y su relación con el crecimiento de los centros maquiladores en el norte de México. En B. González-Aréchiga y R. Barajas (coords.), *Las*

maquiladoras: Ajuste estructural y desarrollo regional (pp. 97-138). Cárdenas.

- Barajas, M. R. (2013). La interdependencia como una perspectiva teórica para entender el desarrollo de la región transfronteriza México-Estados Unidos. En M. R. Barajas y L. F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (pp. 33-75). El Colef.
- Barajas, M. R. (2019). La integración económica de México con Norteamérica y el Pacífico: Entre riesgos y oportunidades. En T. Bertaccini y M. R. Barajas (edits.), *¿Hacia nuevas fronteras? Europa y América Latina entre nuevas y viejas fronteras* (pp. 83-102). De Europa: European and Global Studies Journal.
- Barajas, M. R., y Celaya, M. (2023). Los retos del desarrollo para el nuevo municipio de San Quintín en Baja California, México: entre la expansión productiva y el rezago urbano y social. *Revista Estudios Sociales*, 33(61).
- Barajas, M. R., y Sotomayor, M. (2022). México and the European Union Trade Renegotiation of 2020: A deep integration Version 2.0? *De Europa: European and Global Studies Journal*, 5(1), 137-160. <https://doi.org/10.13135/2611-853X/6828>
- Barajas, M. R., Ortiz, G., y Kosygina, L. (2021). *Regímenes de movilidad en la frontera México-Guatemala: Gobernanza transfronteriza para el desarrollo*. CentroGeo; CIESAS; CIDE; Instituto Mora; Ecosur.
- Benvenuto, J. (2017). The Triple Alliance war and the Paraguayan resentment: Is it an impasse in the regional integration process? *Direito Sem Fronteiras*, 1(2), 71-80.
- Bertaccini, T. (2019). América Latina: Una, ninguna, cien mil... integraciones regionales y sus fronteras internas en el nuevo milenio. En M. R. Barajas y T. Bertaccini

- (coords.), *¿Hacia nuevas fronteras? Europa y América Latina entre nuevas y viejas fronteras* (pp. 67-82). De Europa.
- Bertaccini, T. (2020). Le Americhe latine nel nuovo millennio: fra regionalismi e multilateralismo. En G. Finizio (coord.), *L'organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo* (pp. 147-166). CEDAM; Wolters Kluwer.
- Bertaccini, T., y Barajas, M. R. (2019). *¿Hacia nuevas fronteras? Europa y América Latina entre nuevas y viejas fronteras*. De Europa.
- Borzel, T. (2016). Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance. En T. Borzel y T. Risse (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 41-63). Oxford University Press.
- Botto, M. (2015). América del Sur y la integración regional ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 11(21), 9-38.
- Bouzas, R. (2003). ¿Puede sobrevivir el Mercosur? *Perfiles Latinoamericanos*, 11(23), 231-242.
- Caballero, S. (2014). La identidad en el Mercosur: Regionalismo y nacionalismo. *Foro Internacional*, 54(4), 841-865.
- Cairo, H., y Louis, M. (2014). Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013). *Cuadernos de Geografía Revista Colombiana de Geografía*, XXIII(2), 45-67.
- Caldentey, P. (2003). *Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración Centroamericana frente al reto institucional* [Informe de Consultoría]. SICA; Cepal.
- Camacho, J. (2015). Fronteras elásticas, hegemónicas y teoría del discurso: La frontera sur de México. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 111, 9-34.

- Castillo, M. A. (2003). The Mexico-Guatemala border: new controls on transborder migrations in view of recent integration schemes? *Frontera Norte*, 15(29), 35-64.
- Centro de Documentación Europea. (2020, 17 de febrero). *Cooperación transfronteriza: el programa Interreg de la UE celebra sus treinta años contribuyendo a acercar a los ciudadanos*. European Commission. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_20_207
- Cohen, I. (1981). El concepto de integración. *Revista de la Cepal*, 15, 149-159. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/91d1ec75-8e11-4547-93cc-ef88fbe93426>
- Committee for Economic Development of The Conference Board. (CED). (2022, 9 de agosto). *Policy Brief. The CHIPS and Science Act of 2022*. https://www.ced.org/pdf/CHIPSANDSCIENCEACTPOLICYBRIEF_8.9.22_FINAL.pdf
- Constitución Política del Estado [Const.]. 7 de febrero de 2009 (Bolivia). https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- Cordero, M. (2016). *El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y sus implicaciones para Centroamérica en materia textil-confección*. Cepal.
- Daniel, R., y Dawn, N. (2014). *Region-Building and Regional Integration in Afric*. Policy Research Seminar Report.
- De la Rosa, P. I., y Maia, L. S. A. (2020). Migrantes centroamericanos en México: entre la violencia y los abusos de las políticas de control fronterizo en Estados Unidos. *Revista Brasileira de Sociologia*, 8(19), 59-79.
- Domínguez, L., y Varela, E. J. (2015). Construyendo “Europolis” a partir de la cooperación local “informal” en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET. *Geopolítica(s). Revista de Estudios Sobre Espacio*

- y Poder*, 6(2). https://doi.org/10.5209/rev_geop.2015.v6.n2.48428
- Domínguez, J., Mares, D., Orozco, M., Scott, D., Rojas, F., y Serbin, A. (2004). Disputas fronterizas en América Latina. *Foro Internacional*, 44(3), 357-391.
- EFE. (2016, 05 de septiembre). Presidente de CAF insiste en que Latinoamérica debe fortalecer su integración. *El Economista*. <https://www.economista.net/economia/Presidente-de-CAF-insiste-en-que-A.L.-debe-fortalecer-su-integracion-20160905-0036.html>
- Escaith, H., Inomata, S., y Miroudot, S. (2018). Evolution of production networks in the Asia-Pacific region: A vision in value-added and employment dimensions. En S. Armstrong y T. Westland (eds.), *Asian Economic Integration in An Era of Global Uncertainty* (pp. 155-183). Pacific Trade and Development Conference Series (PAFTAD).
- Fan, Z., Baiyi, W., Dongzhen, Y., Jingsheng, D., Jianmin, Y., Zhenxing, S., Shixue, J., Yinghua, Z., Haibin, N., Xiaodai, X., Shoujun, C., Zheng, Z., Cunhai, G., y Shuangrong, H. (2018). Complementariedad y competencia en la integración y cooperación regional de América Latina. En W. Baiyi (edit.), *Pensamiento social chino sobre América Latina* (pp. 159-178). Clacso. <http://www.jstor.org/stable/j.ctvnp0jw3.10>
- Francois, J. F., McQueen, M., y Wignaraja, G. (2005). European Union-Developing country FTAs: overview and analysis. *World Development*, 33(10), 1545-1565.
- Gil, L. V., y Paikin, D. (2013). Mapa de Integración Regional en América Latina-Procesos e instituciones. *Nueva Sociedad*, 1-33. https://www.academia.edu/6897927/Mapa_de_la_Integraci%C3%B3n_Regional_en_Am%C3%A9rica_Latina_Procesos_e_instituciones

- Gomes, E. F., Mesquita, J. B., Markwald, R., Niembro, A., Rozenwurcel, G., y Salazar, C. (2012). Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Cooperación Macroeconómica y productiva en el Mercosur. *Red Mercosur*, 1(21).
- González-Aréchiga, B., y Ramírez, J. C. (1989). Perspectivas estructurales de la industria maquiladora. *Comercio exterior*, 39(10), 874-886.
- Grabendorff, W. (1982). Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental: actores nacionales y transnacionales, objetivos y expectativas. *Foro Internacional*, 23(1), 39-57. <https://www.jstor.org/stable/27753736>
- Halperín, M. (2011, 3 de junio). *Spaghetti bowl o el multilateralismo en cuestión*. América Latina: Indicadores del futuro. <http://marcelohalperin.com.ar/2011/06/03/spaghetti-bowl-o-el-multilateralismo-en-cuestion/>
- Kahler, M. (2006). Territoriality and Conflict in an Era of Globalization. En M. Kahler y B. F. Walter (eds.), *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization* (pp. 1-21). Cambridge University Press.
- Londoño-Niño, E. A. (2015). Política externa para la integración fronteriza a partir del caso de la Triple frontera Brasil, Colombia, Perú en los gobiernos de Lula, Uribe y García (2006-2011). *Análisis Políticos*, 28(83), 44-56.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Marzábal, O., y López-Arévalo, J. (2020). Fragmentación productiva e integración económica en América del Norte: Fuerzas centrífugas y centrípetas. *Problemas del Desarrollo*, 51(200), 49-75.
- Masinde, W., y Omolo, C. (2017). The road to east Africa Integration. En E. Ugirashebuja, E. J. Ruhangisa, T. Ottervanger y C. Armin (eds.), *East African Community*

- Law* (pp. 1-21). Institutional Substantive and Comparative EU Aspects.
- Miranda, B. (2021). Movilidades haitianas en el corredor Brasil-México: Efectos del control migratorio y de la securitización fronteriza. *Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações*, 5(1).
- Newman, D. (2006). The Resilience of Territorial Conflict in an Era of Globalization. En M. Kahler y B. F. Walter (eds.), *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization* (pp. 85-110). Cambridge University Press.
- Pérez, E. F. (2010). Europa ante la crisis financiera. Plan europeo de recuperación y principales políticas europeas para hacer frente a la crisis. *Anuario Mexicano del Derecho Internacional*, 10, 305-351.
- Porcaro, T. (2017). Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía. En S. Braticevic, A. Rascován y C. Tommei (comps.), *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 83-102). El Colef.
- Puyana, A. (2020). From the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement. A new chapter of the Mexico-United States integration? *El Trimestre Económico*, 87(347), 635-668.
- Ramírez, S. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, (32), 135-169.
- Rodas, Y. S. (2019). Modelos de desarrollo y cooperación Sur-Sur en el Sistema de Integración Centroamericana. En T. Ojeda Medina y E. Echart Muñoz (comps.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)* (pp. 225-240). Clacso. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf

- Sandoval, Y., y Nuñez, J. (2017). *Geografías al servicio de los procesos de paz. Análisis global, reflexión y aporte desde el contexto latinoamericano*. Universidad Mayor de San Andrés.
- Scott, J. W. (2015). Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe. En R. Celata y F. Coletti (eds.), *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders* (pp. 27-44). Springer International Publisher.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*. <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/4lbcelac.pdf>
- Tarrius, A. (2010). Pobres en migración, globalización de las economías y debilitamiento de los modelos integradores: el transnacionalismo migratorio en Europa meridional. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, (19), 133-156.
- Waldkirch, A. (2006). The New Regionalism: Integration as a Commitment Device for Development Countries. *Journal of Economic Integration, Center for Economic Integration*, 21(2), 397-425.

Conflicto y cooperación en los espacios de frontera globales: Una reformulación a raíz de las crisis del siglo XXI

Xavier Oliveras González / Enrique José Varela Álvarez

Introducción

«Conflicto» y «cooperación» son dos de los conceptos clave más abordados en los estudios fronterizos. A pesar de su interrelación conceptual, su trayectoria en el seno de las ciencias sociales no ha sido la misma; sin embargo, ambos conceptos pueden resumirse a partir de los siguientes grandes rasgos: el conflicto fronterizo se constituyó –junto con la institucionalización de la geografía política, disciplina antecedente de los estudios fronterizos– como uno de los objetos de estudio claves a fines del siglo XIX; en cambio, la cooperación transfronteriza se abordó solo de forma sistemática a partir de la década de 1980, a la par que el abordaje del conflicto fronterizo se transformaba. Así mismo, el abordaje de uno y otro se ha transformado en lo que llevamos del siglo XXI a raíz de las crisis globales que han afectado los espacios fronterizos –desde el 9/11 hasta la pandemia por COVID-19–, las cuales han puesto

a prueba tanto la resiliencia de los propios espacios fronterizos como los modelos pospositivistas y pragmatistas dominantes.

En definitiva, la conceptualización y abordaje del conflicto y de la cooperación reflejan un cambio en la geografía política mundial y un cambio teórico y epistemológico más profundo y crítico en el campo de las ciencias sociales y de los estudios fronterizos.

Una de las características principales de la conceptualización de ambos fenómenos ha sido su comprensión dentro de un marco dualista, binario. En este sentido, las ciencias sociales de raíz occidental los han entendido como una pareja conceptual dicotómica, donde uno es el opuesto del otro. La oposición entre conflicto y cooperación se ve reforzada a su vez por la oposición de los conceptos con los que se asocian, en este caso, entre *fronterizo* y *transfronterizo*; es decir, entre *separación* y *reunión*. Así, mientras que el conflicto se asocia a la separación, la cooperación se asocia a la reunión. Esta idea hunde sus raíces en los orígenes del pensamiento filosófico e institucional occidental (Bardi, 2022; Pascual, citado en Domínguez y Varela, 2015).

Las parejas conceptuales dicotómicas procedentes de la Grecia clásica permiten ilustrar esta idea. En primer lugar, Empédocles (ca. 490-430) identificó dos principios inmateriales, *philotes* ‘amor’ y *neikos* ‘discordia’, como causantes de los cambios y movimientos materiales. Según Empédocles (citado en Watson, 2005), el amor y el odio «inducen a las cuatro raíces [los cuatro elementos materiales básicos de la antigüedad clásica: fuego, tierra, aire y agua] a reunirse y a separarse» (p. 208). En su teoría, el amor constituye una fuerza centrípeta que mantiene unidas las raíces, mientras que el odio conforma una fuerza centrífuga que las impulsa a la separación. Trasladado a los estudios fronterizos, no resulta difícil asimilar las raíces con los Estados y demás actores políticos,

los cuales se mueven entre el conflicto fronterizo –la separación–, entendido como las acciones causadas por la discordia, y la cooperación transfronteriza –la reunión–, entendida como las acciones causadas por la amistad.

Así mismo, podemos entender los conceptos de la *isopoliteia* y la *sympoliteia* como expresiones institucionales de la cooperación y el conflicto en la *polis*. Se trata de modelos de intercambio para evitar el conflicto y establecer sistemas estables de cooperación entre territorios:

La isopoliteia consistía en un vínculo horizontal entre las ciudades-estado por el que los ciudadanos de una *polis* podían disfrutar de los derechos cívicos de otra mediante un pacto de reciprocidad. Por su parte, la *sympoliteia* nacía del pacto creador de estructuras e instituciones compartidas y democráticas. (Pascual, citado en Domínguez y Varela, 2015)

De esta manera podemos comprender estos conceptos clásicos como antecedentes de los actuales sistemas de relaciones internacionales y de los modelos de cooperación internacional. Así, constituyen uno de los primeros modelos de gobernanza transfronteriza de la historia reciente, que llegan hasta nuestros días bajo sofisticados desarrollos internacionales y geopolíticos, consolidados después de la Segunda Guerra Mundial, en la búsqueda de la paz y las interdependencias diplomáticas y paradiplomáticas.

Habiendo señalado las profundas raíces de la reflexión sobre el conflicto y la cooperación en el pensamiento occidental, en este capítulo nos centramos en la exposición de los enfoques y marcos de interpretación y análisis de ambos fenómenos para el caso fronterizo y transfronterizo. El objetivo no es otro que el planteamiento de una propuesta de redefinición

del marco analítico tras las recientes crisis que vivimos en todo el planeta en el primer cuarto del siglo XXI.

Definiciones conceptuales

En primer lugar, definimos conceptualmente conflicto fronterizo y cooperación fronteriza/transfronteriza, en este mismo orden.

Conflicto fronterizo

Tomando la definición de conflicto fronterizo propuesta por Empédocles como punto de partida, diseccionamos y tomamos por separado los distintos elementos que componen el término; es decir, el conflicto y su condición territorial y fronteriza.

En primer lugar, son varias las disciplinas enfocadas al estudio de los conflictos, entre las cuales se encuentra la geografía política. Quizá a causa de la fragmentación disciplinaria no se ha formulado aún una teoría general al respecto —aunque sí se han hecho varios intentos, como el de Entelman (2002)—. A pesar de esta ausencia, entre las distintas disciplinas existe un cierto consenso básico sobre lo que constituye un conflicto. Así, el conflicto puede definirse como una situación social de confrontación en la que al menos dos actores, que se erigen como las partes en conflicto, tienen —o aparentan tener— intereses y objetivos contrapuestos e incompatibles (Entelman, 2002; Lorenzo, 2001; McAdam *et al.*, 2001).

Más allá de estas características básicas, nos topamos con varios desencuentros; por ejemplo, en cuanto a la posición y función del conflicto en el campo social y político. Tomando en cuenta estas diferencias, Lorenzo (2001) identifica dos grandes perspectivas sobre el conflicto: la consensualista y

la conflictivista. Desde una perspectiva consensualista los conflictos se entienden como una situación social anómala –resultado de una alteración en el desarrollo de la vida social– que debe evitarse y resolverse con el fin de restaurar la situación inicial previa. Por el contrario, desde una perspectiva conflictivista, se entiende que el conflicto es una situación inherente a cualquier dinámica social y, por lo tanto, inevitable e, incluso, deseable. De esta forma, mientras que la primera perspectiva está orientada a la resolución de los conflictos, entendiendo que las partes deben generar estrategias para alcanzar acuerdos, la segunda está orientada a la transformación del campo social y político.

En segundo lugar, la geografía política entiende a los conflictos fronterizos propiamente dichos como parte de los conflictos territoriales o como un subtipo de aquellos. De forma simplificada, los conflictos territoriales se refieren al uso, legitimación, eficacia, representación, delimitación y gestión del territorio (Retaillé, 2011). De esto se deduce que la conceptualización de conflicto fronterizo depende en última instancia de la de territorio. Como se sabe, «territorio» es un concepto espacial sujeto a diferentes perspectivas teóricas;¹ en este sentido, para los fines de esta discusión entenderemos territorio en su sentido más estricto, como el espacio delimitado –fronterizado– de la acción política de los Estados, lo cual resulta fundamental para definir e identificar los actores y escala de los conflictos territoriales y, por ende, de los fronterizos. En esta dirección, podemos diferenciar entre dos paradigmas principales: el realismo/estatismo y el multiterritorialismo/pluralismo.

¹ Para más información sobre la relación entre el territorio y las fronteras internacionales, consultar a Oliveras (2020a).

Desde una perspectiva realista/estatista, la acción de los Estados se restringe a su relación con otros Estados en la arena internacional –es decir, a las relaciones internacionales–, por lo tanto, los conflictos fronterizos son aquellos relativos a la delimitación fronteriza entre Estados, su integridad territorial y soberanía territorial, y constituyen uno de sus principales motivos para usar la fuerza –o para amenazar con usarla– contra Estados colindantes (Flint, 2006).

Por su parte, el enfoque multiterritorialista/pluralista no solo hace énfasis en la acción de los Estados, sino también en la de los actores no-estatales, una categoría amplia y diversa que incluye a la sociedad civil, las comunidades locales, los pueblos indígenas, las personas migrantes, las empresas privadas, las organizaciones del crimen organizado y los grupos terroristas, entre otros. Desde esta perspectiva, los conflictos fronterizos se refieren a las disputas y resistencias de aquellos actores a las funciones fronterizas de los Estados –el control migratorio y aduanal y la seguridad fronteriza–. A grandes rasgos, podemos decir que los conflictos fronterizos están relacionados tanto con el establecimiento del límite fronterizo –delimitación, demarcación– como con las funciones fronterizas, asuntos en los que pueden confrontarse los Estados colindantes y el Estado y los actores no-estatales.

Si bien la distinción entre conflicto territorial y conflicto fronterizo pueda parecer nítida, en ocasiones no resulta tan fácil ni clara; es decir, todos los conflictos fronterizos son territoriales, pero ciertas condiciones pueden resultar ambiguas para calificar un conflicto como fronterizo o no: la frontera –delimitación, funciones, etc.– como causa o motivo del conflicto o bien la frontera como elemento circunstancial de un conflicto territorial. Esta divergencia se ve reflejada en las propuestas de tipologías de conflictos fronterizos; por

ejemplo, en las diferencias entre las propuestas de Prescott (1965) y de Muir (1981).

Cooperación fronteriza y transfronteriza

La cooperación, en su origen, tiene un sentido humano, entre individuos o comunidades de individuos. Esa cooperación entre personas en marcos institucionales formales-informales –colaboración, coordinación– da lugar a interacciones de actores públicos, privados o sociales –materiales e inmateriales–, tanto legales como ilegales, o incluso alegales (Varela, 2015). Se trata de un concepto utilizado en el ámbito de las ciencias sociales con el objetivo de definir acciones compartidas entre personas, instituciones y organizaciones de diverso tipo o unidades de gobierno y administración (Harcourt, 2023). Desde esta perspectiva, la cooperación se fundamenta en el reconocimiento de la interdependencia y, por lo tanto, la buena voluntad, la confianza mutua, los objetivos compartidos y el respeto a las diferencias entre los entes cooperantes.

Dado que la cooperación es una construcción epistemológica que aplicamos a realidades complejas, es preciso plantear un punto de partida conceptual que nos facilite su (omni) comprensión. En este caso, que resulte clave para entender las interacciones transfronterizas dinámicas en diferentes contextos geopolíticos globales y locales. Este punto de partida conceptual neutro permitiría desbordar el «estiramiento conceptual» sartoriano y conseguir un «mínimo común múltiplo» que encaje en el «*puzzle* transfronterizo» comparado (Sartori, 1970, pp. 1033-1053).

Este planteamiento ontológico nos debe permitir reconsiderar el concepto de cooperación transfronteriza desde una perspectiva crítica a partir del estudio de casos institucionalizados glociales –Unión Europea–, regionales –Estados Unidos

de América y México– y locales –ciudades fronterizas en el Mercosur–. En este sentido, es posible esbozar un marco que sintetiza las aplicaciones polisémicas de la cooperación institucional (Varela y Araújo, 2018), metaconcepto que engloba todo tipo de interacciones formales-informales que tienen lugar en espacios de frontera y que se puede definir como la cooperación

que tiene lugar en un marco de intercambio y reciprocidad entre actores de todo tipo, interesados en ayudar a resolver un problema público, más o menos complejo, tanto si está en la agenda sistémica como si se encuentra en la agenda pública. (Varela y Araújo, 2018, p. 69)

En los apartados siguientes profundizaremos en la definición del marco conceptual de la cooperación transfronteriza en un territorio y sistema social, económico, cultural, político y administrativo dado.

Evolución teórica y conceptual

Como ya hemos señalado, las trayectorias teórico-conceptuales de conflicto y de cooperación están interrelacionadas y condicionadas por la propia evolución de los estudios fronterizos y, en general, de la geografía política –y la geopolítica– y de otras disciplinas relacionadas como las relaciones internacionales (Kolosov, 2015). En este sentido, en primer lugar conviene hacer un breve repaso a la evolución del campo de los estudios fronterizos para después revisar las trayectorias seguidas en el estudio de los conflictos fronterizos y de la cooperación fronteriza/transfronteriza, así como la relación entre ambos.

Trayectorias y paradigmas

Los estudios fronterizos y la geografía política han desarrollado dos grandes tradiciones, la clásica o tradicional –entre finales del siglo XIX y la década de 1970, entre las décadas de 1980 y 1990, y de nuevo desde 2001– y la crítica y posmoderna –desde la década de 1980 hasta lo que va del siglo XXI– dentro de las cuales se ha abordado el conflicto y la cooperación desde sus respectivos paradigmas (Kolosov, 2015). Lo anterior se muestra de forma sintética en el cuadro 1, presentado a continuación:

Cuadro 1. Trayectorias y paradigmas en la dicotomía conflicto-cooperación

<i>Tradición estudios fronterizos</i>	<i>Paradigmas</i>	<i>Actores de las relaciones internacionales</i>	<i>Funciones de las fronteras</i>	<i>Dicotomía conflicto/cooperación</i>
<i>Clásica/ Tradicional</i>	Realismo/ Estatismo y determinismo.	Los Estados son los únicos o los más importantes.	Prevenir el contacto y proteger la soberanía territorial y la seguridad nacional de los Estados.	Conflictos fronterizos.
	Liberal.	Los Estados no son los únicos, también otros actores públicos y privados.	Facilitar el contacto e interacción política, económica y cultural entre Estados colindantes.	Cooperación binacional, internacional, regional y transfronteriza.

(continúa)

(continuación)

<i>Tradición estudios fronterizos</i>	<i>Paradigmas</i>	<i>Actores de las relaciones internacionales</i>	<i>Funciones de las fronteras</i>	<i>Dicotomía conflicto/cooperación</i>
<i>Crítica y posmoderna</i>	Multiteritorial/ Pluralista.	Múltiples y plurales actores –públicos y privados; formales e informales; legítimos e ilegítimos–.	Simultaneidad de múltiples funciones.	Conflictos y cooperación.

Fuente: Elaboración propia.

Estudios fronterizos clásicos o tradicionales

Hasta la década de 1950, la tradición clásica estuvo dominada por el paradigma realista o estatista, tanto teórica como metodológicamente, para posteriormente dar paso al paradigma liberal (Kolosov, 2015). Bajo el realismo –o estatismo– la investigación se fundamentaba en el supuesto de que los Estados son los únicos actores políticos o, si no los únicos, sí los más importantes. Como consecuencia de ello, los aspectos clave a estudiar fueron la organización interna de los Estados, el *interés nacional* y las relaciones internacionales, incluida su interrelación con las fronteras y sus funciones. De forma significativa, al paradigma realista se asociaba el determinista o fatalista, según el cual el contacto espacial –en este caso, la contigüidad territorial de los Estados o, para decirlo en términos más coloquiales, la vecindad– era potencialmente conflictiva (East y Prescott, 1975; Short, 1993). Se asumía, por lo tanto, que la competencia y el conflicto por el territorio eran inevitables debido al contacto físico entre los territorios de los Estados colindantes. Dicho de otra forma, para el determinismo, las fronteras y el contacto entre los territorios estaban

dominados por la separación propia del *neikos* y, por lo tanto, era inevitable la aparición de los conflictos fronterizos. Así, siguiendo esta lógica, las funciones de las fronteras eran proteger la soberanía territorial y la seguridad nacional de los Estados.

En este sentido, no es de extrañar que desde fines del siglo XIX las disputas fronterizas entre Estados y su impacto en las relaciones internacionales fuera, junto con la evolución de las fronteras –destinado a responder por qué las fronteras ocurren en lugares particulares–, uno de los dos temas más abordados en los estudios fronterizos y la geografía política (Agnew, 2002; East y Prescott, 1975; Kasperson y Minghi, 1969). La investigación sobre estos temas permitió explicar la influencia que ejercen las fronteras en el comportamiento de los Estados y de los individuos que forman sus gobiernos y ejércitos, así como la configuración de los espacios fronterizos.

Como se desprende de lo anterior, los Estados no tenían forma de escapar del conflicto, aunque sí podían resolverlo. Así, tras la Segunda Guerra Mundial, ante la incapacidad de los Estados para prevenir los conflictos, empezó a consolidarse un nuevo paradigma en los estudios fronterizos: el liberal. Este paradigma –a diferencia del realista/estatista y el determinista– considera que los Estados no son los únicos ni los más importantes en la arena internacional. Es decir, sin negar el papel central de los Estados, reconocía la agencia de otros actores, tanto públicos como privados, en la interrelación entre fronteras y relaciones internacionales. Ello dio pie a la introducción de otras formas de interrelación que no fueran el conflicto; es decir, la cooperación. Partiendo de una perspectiva consensualista sobre los conflictos dirigida a evitar –más que a resolver– los conflictos, se asume que las funciones de las fronteras eran facilitar el contacto e interacción entre Estados colindantes; es decir, facilitar la unión, el *philotes*.

Es más, en cierta forma este paradigma asume que las funciones políticas más o menos desaparecían y, en cambio, emergían otras de carácter económico e incluso cultural.

Por todo ello, desde esta perspectiva liberal, los estudios fronterizos se enfocaron al análisis de la colaboración y cooperación binacional, internacional, regional y transfronteriza –por ejemplo, para el desarrollo de infraestructuras transfronterizas– en ausencia de conflictos fronterizos (Kolosov, 2015). Claramente este paradigma constituía un cuestionamiento al realismo/estatismo y al determinismo. En primer lugar, por el reconocimiento de otros actores en las relaciones internacionales y, en segundo, por la hipótesis de que el contacto espacial no detona por sí mismo la competencia y la disputa.

Al respecto de este segundo paradigma se pueden formular dos argumentos: primero, del mismo modo que el contacto puede ser motivo de conflicto, también lo puede ser de cooperación y colaboración; segundo, el conflicto, más que determinado por el simple contacto físico, está condicionado por factores humanos –como los intereses y objetivos de los Estados y de los individuos–. Por lo tanto, a lo sumo se concede que la colindancia espacial condiciona, pero no determina, tanto la generación de situaciones conflictivas como la de oportunidades de cooperación.

La introducción del paradigma liberal fue gradual, en paralelo a la permanencia del realismo. En esta dirección, mientras que el estudio de la cooperación entre Estados –binacional e internacional– se consolidó en la década de 1960, a la cooperación transfronteriza se le ha prestado atención de forma más tardía, de la década de 1980 a 1990 –en paralelo a la propia emergencia del fenómeno–. De hecho, Minghi (1991) hacía un llamado a los geógrafos políticos y especialistas en estudios fronterizos para consolidar el cambio de enfoque –de los conflictos y la cooperación entre Estados a la cooperación

transfronteriza—, lo que no solamente implicaba un cambio de foco en el tipo de relación entre actores de un lado y otro de una frontera, sino también del tipo de actores —de los Estados a los actores locales y regionales fronterizos—.

Estudios fronterizos críticos y posmodernos

Esta segunda tradición, desarrollada a partir de la década de 1980 —descolonización, fin de la Guerra Fría, globalización—, se ha caracterizado por la emergencia y consolidación simultánea de varios paradigmas (posmodernismo, posestructuralismo, decolonialidad, feminismo, poshumanismo, etc.), dando lugar a multitud de temas de interés y de aproximaciones teóricas y metodológicas. Algunos de los temas han sido la relación entre globalización, identidad y fronteras; las fronteras como símbolos y representaciones sociales; el impacto de la globalización e integración en las fronteras políticas, y la securitización de las fronteras (Kolosov, 2015).

Una de las características de esta tradición es el multiterritorialismo/pluralismo, es decir, el reconocimiento de múltiples actores, públicos y privados, legítimos e ilegítimos, formales e informales. Desde una perspectiva de la geopolítica clásica, la emergencia de otros actores distintos al Estado se ha entendido como una amenaza; así, por ejemplo, Ceceña (2021) califica a las organizaciones supraestatales, las corporaciones económicas, el crimen organizado y las societalidades (*sic*) subordinadas y en resistencia como «los cuatro jinetes del Apocalipsis» de la soberanía nacional. Sin embargo, el reconocimiento de estos actores no-estatales no implica asumir una posición igualitaria entre todos, sino, al contrario, la existencia de relaciones mediadas por el distinto poder de cada actor.

En esta dirección, los estudios fronterizos críticos se interesan por la intervención de actores no-estatales —la ciudadanía;

corporaciones y multinacionales; organizaciones criminales, incluyendo las terroristas; organizaciones no gubernamentales; movimientos sociales— que, al igual que el Estado, compiten y cooperan por un espacio/territorio y cuentan con recursos para hacerlo, afectando los intereses de otros actores (Colotta *et al.*, 2021). En este sentido, el foco se dirige a los múltiples procesos mediante los cuales se construyen socialmente los conflictos y la cooperación y a cómo se relacionan con la cotidianidad. Igualmente, el multiterritorialismo/pluralismo reconoce múltiples funciones fronterizas —tanto de separación como de interacción— que actúan de forma simultánea en función de los recursos, estatus y competencias de los actores. Como resultado de esta complejidad, los conflictos y la cooperación continúan siendo temas de interés, la mayor parte de las veces abordados como fenómenos opuestos que se dan simultáneamente en un mismo espacio fronterizo (Ganster y Collins, 2021; McLaughlin, 2006; Strassoldo y Zotti, 1982).

El conflicto fronterizo

En el marco de los estudios fronterizos clásicos, el estudio de los conflictos fronterizos se ha basado en el análisis empírico con el fin de construir teoría. Para esta empresa se llevaron a cabo dos grandes tareas: 1) su descripción, con el fin de identificar tipos de conflicto y, con ello, clasificarlos y elaborar tipologías, y 2) el análisis de sus elementos constituyentes. Esta tradición empírica se refleja en la estructura de las investigaciones. Así, por lo general, para demostrar o ejemplificar los tipos identificados, los autores muestran uno o más casos; igualmente, para probar el marco analítico analizan uno o más casos. A continuación, veremos ambas dimensiones.

Descripción y clasificación de conflictos fronterizos

A lo largo de la primera mitad del siglo XX, una larga lista de especialistas intentó encontrar y demostrar cuáles eran las causas de los conflictos fronterizos. Como señaló Haggett (1983), «sería imposible tratar de resumir sus hallazgos complejos y contradictorios» (p. 491). Sin embargo, no por ello se rehuyó el proponer clasificaciones y tipologías, con más o menos similitudes entre ellas. De hecho, este interés está en la misma línea que otro de los principales intereses de investigación de la geografía política y de los estudios fronterizos clásicos: la clasificación y tipología de fronteras (Kolosov, 2015).

En esta dirección, tenemos unos primeros intentos parciales –como la tipología de Hill (1945)– sobre reclamaciones territoriales. Posteriormente –y a medida que se reunían y ampliaban las evidencias– se formularon otras mucho más integrales, como la de Prescott (1965). La suya ha sido sin duda una de las tipologías más influyentes en la geografía política, precisamente por su globalidad y, de hecho, después de su trabajo ha habido pocos aportes novedosos al respecto, más allá de algunas revisiones. La influencia de Prescott es clara en los trabajos de otros geógrafos políticos como Haggett (1979) y Muir (1981), que a su vez influyeron en trabajos más recientes, como el de Flint (2006). Como veremos, Prescott (1965) y quienes le siguieron, si bien no se desprendieron del enfoque estatista, incorporaron algunos aspectos que lo acercan al enfoque multiterritorialista/pluralista.

Prescott (1965) y después East y Prescott (1975) clasificaron las disputas fronterizas (*boundary disputes*) en cuatro tipos y varios subtipos (ver cuadro 2), con base en su causa u origen, y las agruparon en dos grandes grupos en función de sus implicaciones respecto al límite fronterizo.

Cuadro 2. Tipología de conflictos fronterizos de Prescott

<i>Tipos y subtipos de disputas fronterizas</i>		
<i>Disputas que implican el deseo de modificar la delimitación fronteriza –al menos por uno de los Estados colindantes–.</i>	Posicional	Legal Geográfica
	Territorial	Legalista Normativa
<i>Disputas que no implican modificar la delimitación fronteriza.</i>	Por recursos transfronterizos	Aguas fronterizas Aguas transfronterizas
	Funcional	Otros

Fuente: Elaboración propia con base en Prescott (1965) y East y Prescott (1975).

En primer lugar, Prescott distingue las disputas posicionales y territoriales que implican el deseo –al menos por uno de los Estados colindantes– de modificar el trazado de la frontera. Las disputas posicionales se refieren a la delimitación y demarcación de la frontera y derivan de la incertidumbre o la imprecisión de ese trazado, lo que lleva a los Estados colindantes a interpretaciones divergentes –cada uno según la que le sea más favorable–. Al respecto, se pueden distinguir dos subtipos: 1) la disputa posicional legal, cuando deriva de la interpretación de los términos usados en los tratados y acuerdos de delimitación; y 2) la disputa posicional geográfica, cuando deriva de la falta de correspondencia precisa entre la delimitación y la demarcación sobre el terreno, e incluso cuando no hay correspondencia entre la delimitación y el propio terreno –por ejemplo, en el caso de delimitaciones coincidentes con ríos, canales, islas o cambios de curso–. Por otra parte, las disputas territoriales se dan a partir de las reclamaciones de un Estado de un área adyacente a la frontera bajo la soberanía de un Estado vecino. En función de los motivos del

Estado reclamante, Prescott (1965) distingue otros dos subtipos: 1) las disputas por reclamaciones legalistas y 2) las disputas por reclamaciones normativas. Las primeras derivan de la interpretación legal de los acuerdos y tratados entre Estados, por lo que el Estado en cuestión reclama que el territorio en disputa le pertenece legalmente; las segundas, por el contrario, engloban los demás motivos –geográficos, naturales, históricos, étnicos, culturales, económicos y estratégicos–, por lo que el Estado reivindica que el territorio en disputa le debería pertenecer en función de una cualidad determinada de ese territorio.

La segunda gran distinción es la que se refiere a las disputas que no implican modificar la delimitación fronteriza. Más bien se trata de un cajón de sastre en el que Prescott agrupa los conflictos derivados del uso y explotación de los recursos naturales transfronterizos –agua, minerales, etc.–, incluida la construcción de infraestructuras –como presas y puentes– y de las funciones fronterizas. En cuanto a las primeras, distingue tres subtipos: 1) por la explotación –riego, abastecimiento, pesca, etc.–; 2) por la contaminación –vertido de aguas residuales– de las aguas fronterizas –ríos y lagos coincidentes con el límite fronterizo– y de las aguas transfronterizas –ríos y lagos que cruzan los territorios de dos o más Estados–; y 3) por la explotación de otros recursos, como los depósitos de petróleo y gas.

Por último, las disputas funcionales derivan de las funciones estatales en la frontera –control inmigratorio, aduanas– y, por lo tanto, de las restricciones a la movilidad transfronteriza y a la navegación por los ríos fronterizos. En este último subtipo, a diferencia de los demás, Prescott incorpora la posibilidad de conflictos no solamente entre Estados, sino también entre el Estado y otros actores –como los pastores y las poblaciones nómadas–.

En esta misma línea, Muir (1981) elaboró una propuesta de «conflictos interestatales», como se presenta a continuación en el cuadro 3:

Cuadro 3. Tipología de conflictos fronterizos de Muir

<i>Tipos y subtipos de conflictos interestatales</i>	
<i>Disputas fronterizas</i>	Territorial
	Posicional
	Funcional
<i>Disputas con respecto a los derechos de los Estados a la explotación de recursos</i>	
<i>Disputas con respecto a los derechos marítimos</i>	

Fuente: Elaboración propia con base en Muir (1981).

Todos los conflictos identificados como fronterizos por Prescott son enmendados y rechazados por Muir; es decir, para Muir algunos de los conflictos son territoriales –«interestatales», como los denomina–, pero no fronterizos. En este sentido, delimita con mayor precisión lo que puede considerarse como conflictos fronterizos para diferenciarlos de otros conflictos territoriales entre Estados. Así, las disputas fronterizas corresponden únicamente a aquellas cuyo motivo y causa son la frontera: 1) la delimitación y demarcación fronteriza, 2) las reclamaciones territoriales y 3) las funciones fronterizas. Por el contrario, son interestatales –pero no propiamente fronterizos– aquellos conflictos donde la frontera es solamente circunstancial, como en el caso de las disputas por los recursos transfronterizos y por el uso y explotación del mar.

Así mismo, la influencia de Prescott (1965) y de Muir (1981) se hace sentir en los tratados de geografía humana de la década de 1970 de De Blij (1977) y Haggett (1979). En un esfuerzo de síntesis y sistematización, De Blij (1977) identifica cuatro formas principales de disputas fronterizas: definitoria, locacional, operacional y asignativa. La disputa definitoria es aquella cuya causa reside en el lenguaje legal de los acuerdos fronterizos y cuya solución, por tanto, pasa por refinar los términos y definiciones de una forma satisfactoria para ambas partes. En la disputa locacional no está en disputa su definición, sino su interpretación, lo que afecta a la delimitación y a la demarcación fronteriza. En la disputa operacional las partes involucradas difieren en el modo en el que la frontera debe funcionar, especialmente en cuanto a la movilidad transfronteriza de personas y mercancías, como la migración, la trashumancia, el comercio y el contrabando. En este sentido, un conflicto operacional se puede desarrollar cuando, por ejemplo, un Estado quiere regular y limitar la migración y el Estado colindante no está de acuerdo. Por último, la disputa asignativa se centra en la distribución, asignación y explotación de recursos naturales –petróleo, gas natural, agua, bancos de pesca, etc.– que se extienden por más de un territorio estatal.

Por su parte, Haggett (1979) identifica doce «factores espaciales» de tensión internacional y, por lo tanto, potencialmente causantes o detonadores de los conflictos entre Estados (ver cuadro 4). En el mapa 1 se muestra cómo Haggett, de forma original, se valió de un Estado hipotético –al que denominó «Hipótesis»– y de sus Estados vecinos para ejemplificar el rol de aquellos factores en la generación de conflictos interestatales.

Cuadro 4. Tipología de conflictos fronterizos de Haggert

Factores espaciales de los conflictos interestatales

Estados sin salida al mar.

Fronteras naturales.

Delimitación y demarcación.

Líneas divisorias de agua y de picos más altos.

Cursos fluviales.

En cuerpos de agua compartidos –lagos, ríos, mares–.

Aprovechamiento de cursos fluviales compartidos.

Minorías –lingüísticas, étnicas, religiosas–.

Existencia de un grupo minoritario, pero mayoritario en el Estado colindante.

División del territorio de un grupo en dos o más Estados.

Pastoreo, trashumancia y migraciones estacionales tradicionales entre Estados colindantes.

Existencia de uno o más grupos minoritarios.

Recursos

–energéticos, culturales, etc.– de importancia internacional.

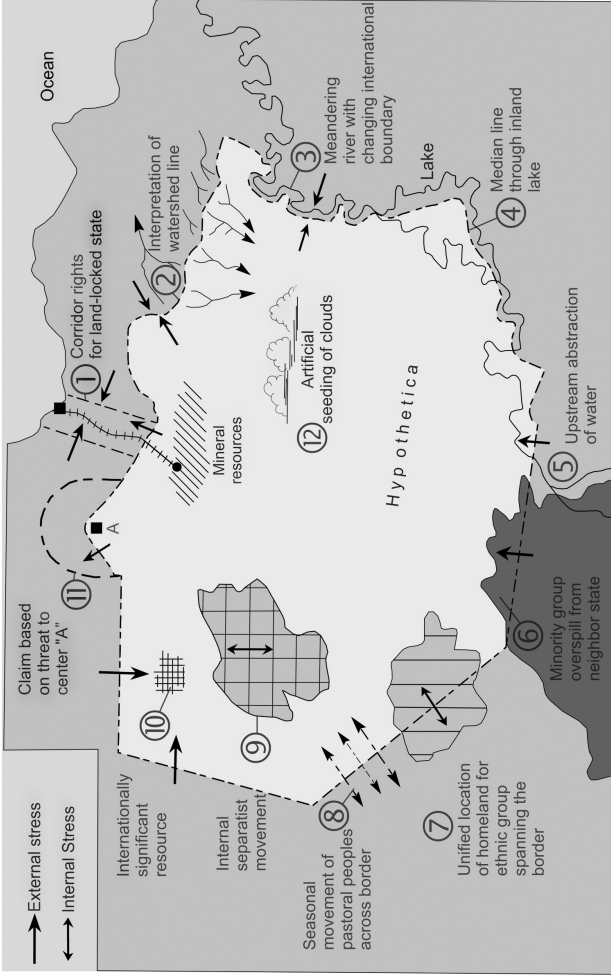
Seguridad –cercanía de amenazas externas–.

Recursos

–energéticos, culturales, etc.– compartidos.

Fuente: Elaboración propia con base en Haggert (1979).

Mapa 1. Factores espaciales de los conflictos interestatales



Fuente: Haggett (1979, p. 477).

Con base en la agrupación de los factores señalados por Haggett (1979), Flint (2006) identifica cuatro categorías de conflictos: 1) la identidad, donde los conflictos están relacionados con la expansión territorial y el secesionismo de una parte del territorio nacional basados en el nacionalismo, el secesionismo, la integridad territorial y el irredentismo; 2) los recursos, donde los conflictos se relacionan con el control, uso y regulación de los recursos naturales transfronterizos – por ejemplo, cuencas hidrográficas o depósitos de petróleo–; 3) la demarcación, donde los conflictos surgen por las imprecisiones en la delimitación y demarcación del límite fronterizo, debido a desacuerdos entre los Estados colindantes y/o a la dinámica geomorfológica del terreno; y 4) la seguridad, donde los conflictos están relacionados con la seguridad nacional respecto a amenazas externas, tanto Estados –invasiones– como actores no-estatales –grupos armados, terroristas, etc.–.

Desde la perspectiva multiterritorialista/pluralista, propia de la geografía política crítica o de los estudios fronterizos críticos, se ha prestado mayor atención a los conflictos fronterizos distintos a los interestatales. Se trata, como ya hemos mencionado antes, de los conflictos entre el Estado y actores no-estatales –sociedad civil, comunidades locales, pueblos indígenas, personas migrantes, empresas privadas, organizaciones humanitarias, grupos vigilantes, organizaciones del crimen organizado y grupos terroristas–. De hecho, como acabamos de ver, Prescott (1965) y Flint (2006) introdujeron algunos conflictos entre el Estado y pastores trashumantes y entre el Estado y grupos terroristas. A estos podemos sumar las protestas y resistencia de las comunidades locales, migrantes y activistas con las políticas de seguridad fronteriza de los Estados –por ejemplo, contra la construcción de muros fronterizos, la criminalización, la detención y expulsión de los migrantes,

etc.— y los conflictos por los usos y actividades incompatibles en los espacios fronterizos —por ejemplo, entre las actividades cotidianas de las comunidades locales y las actividades de seguridad fronteriza de los Estados— (Candiz y Basok, 2021; Oliveras, 2017, 2020b). A pesar de la amplia diversidad de situaciones conflictivas y actores, la geografía política crítica no está interesada en una descripción y clasificación sistemática comparable a la que la geografía política clásica hizo para los conflictos entre Estados.

Marcos y modelos analíticos para explicar y predecir los conflictos fronterizos

Después de la descripción y clasificación de los conflictos fronterizos, la segunda línea de desarrollo fue su análisis, tanto para explicarlos como para predecirlos. En primer lugar, en cuanto a los marcos explicativos, en el campo de los estudios fronterizos y la geografía política se adoptaron los marcos que se estaban desarrollando y aplicando en otras disciplinas para el análisis de conflictos. En esta dirección nos podemos referir de nuevo a Prescott (1965), uno de los primeros geógrafos en avanzar y tratar de analizar los elementos de los conflictos fronterizos. En concreto, propuso un marco analítico de cuatro categorías:

- 1) Causas: revisión y discusión de las causas iniciales de la disputa.
- 2) Acción detonante: identificación de la acción detonadora de la disputa —que crea la situación en la que se realiza la reclamación—.
- 3) Motivos y argumentos: análisis de los motivos y argumentos de cada una de las partes.

- 4) Resultados: evaluación de los resultados de la disputa, y de sus implicaciones en distintas escalas.

Como se puede observar, Prescott no consideró entre sus categorías a los actores, probablemente derivado del estatismo teórico y metodológico para el cual los únicos actores legítimos son los Estados.

Un marco analítico parecido— aunque más complejo— es la teoría de campos de Fligstein y McAdam (2012) desarrollada para ampliar el análisis de las «contendias políticas» (McAdam *et al.*, 2001) y que en los estudios fronterizos ha sido aplicada por Dupeyron *et al.* (2023). Este marco analítico propone analizar los conflictos a partir de las siguientes categorías:

- 1) Campo de acción estratégico: el campo social/político-institucional/económico en el cual se da el conflicto.
- 2) Campos de acción próximos: las interacciones con otros campos de acción.
- 3) Actores: los actores en conflicto —distinguiendo entre los titulares y los retadores— y sus unidades de gobernanza y coaliciones, así como sus intereses, objetivos, capacidades institucionales, recursos y habilidades sociales.
- 4) Evolución del conflicto: *shocks* exógenos y la acción detonante, episodios contenciosos, asentamiento.

En la línea del desarrollo de modelos predictivos destaca el trabajo de Richardson (1960), una de las primeras aplicaciones de los métodos cuantitativos al estudio de las relaciones internacionales. Su objetivo fue encontrar variables predictivas a partir del análisis de los conflictos interestatales durante el período 1809-1950. La hipótesis de Richardson era que el potencial para cualquier relación interregional —incluyendo

los conflictos internacionales— estaba en función del número de vecinos; así, por ejemplo, a mayor cantidad de Estados colindantes, mayor el potencial de conflictos fronterizos; y, por el contrario, a menor cantidad de Estados colindantes, menor el potencial de conflictos fronterizos. De confirmarse la hipótesis —que no fue así—, Richardson consideraba que la resolución de los conflictos pasaba por la reducción de Estados mediante la creación de superestados —como sería el caso de la Unión Europea—. En una línea parecida, Goertz y Diehl (1992) analizaron cuantitativamente la correlación entre los cambios territoriales y los conflictos armados en el período 1816-1980 —770 casos en total— con el fin de predecir la influencia de los cambios y reclamaciones territoriales en los futuros conflictos.

Cooperación fronteriza y transfronteriza

La introducción conceptual de la cooperación institucional permitió ensanchar el marco de los estudios fronterizos desde las diferentes disciplinas de referencia a lo largo del siglo XX (Peña, 2017). Su introducción se entronca con las perspectivas críticas de la ciencia política (Eisfeld, 2012), las relaciones internacionales (Del Arenal, 1981), la geografía política (Minghi, 2018) y la geopolítica (Cairo y Bringel, 2019; Slater, 2004). Así mismo, complementa los enfoques humanísticos, históricos, antropológicos y filosóficos sobre los procesos pretéritos de fronterización, refterización y desfterización (Lois y Cairo, 2011; Wong, 2017). Retomando la dicotomía conflicto-cooperación expuesta en las páginas anteriores, a continuación se describen y clasifican diferentes modelos de cooperación transfronteriza. Prestamos especial atención a los modelos institucionalizados, como los provenientes de los procesos de europeización de la segunda mitad del siglo XX.

Descripción y clasificación de la cooperación transfronteriza

Si anteriormente hemos conceptualizado la cooperación institucional, ahora es preciso dar un paso más, avanzando hacia la cooperación fronteriza y transfronteriza. Partiendo de una definición básica, la cooperación fronteriza busca activar interacciones formales e informales de los diversos actores de un sistema estatal multinivel para evitar el conflicto y la separación. En la cooperación transfronteriza, el objetivo de los actores multinivel está orientado a profundizar en mecanismos de «re-uniión», que, en algunos casos, buscan actualizar los intercambios que ya existían previos a la construcción de las fronteras estatales.

Hecha esta precisión, podemos continuar por fijar una serie de conceptos básicos relacionados con la cooperación que nos orienta la teoría y práctica de interacciones fronterizas-transfronterizas locales y globales, independientemente del contexto territorial. En esta línea, López (2015) distingue cuatro tipos de cooperación general: 1) la internacional –acción conjunta de los Estados–, 2) la interregional –colaboración entre regiones–, 3) la transfronteriza –colaboración entre actores públicos, sociedad civil y privados de base local y regional de Estados colindantes– y 4) la descentralizada –colaboración entre los gobiernos subnacionales de diferentes Estados y otros actores de base local, sin contigüidad geográfica–.

De forma similar, la cooperación territorial tiene que ver con las acciones conjuntas relacionadas al desarrollo territorial realizadas por actores públicos de diferentes niveles –locales, interregionales o internacionales– con o sin otros actores –de la sociedad civil o privados–. Desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días, la cooperación territorial se ha convertido en un ámbito de amplio desarrollo en el proceso de

construcción europea, lo cual nos conduce a la formulación de un modelo de cooperación ampliado en el que se incluye la macrocooperación –Estados–, la mesocooperación –regiones– y la microcooperación –gobiernos locales, Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas de Portugal (NUTS-2)– (Domínguez y Pires, 2014; Durà *et al.*, 2022). Estas categorías dejan de lado la cooperación informal, propia de los espacios fronterizos previos a la institucionalización de los actores y mecanismos públicos de interacción más *estatocéntricos* (Dussel, 2015).

En cuanto a la macrocooperación entre Estados, Medina-García (2021) comenta que «podemos diferenciar dos tipos básicos de cooperación transfronteriza: la cooperación tradicional y la cooperación institucional o institucionalizada» (pp. 633-646). La primera está vinculada a la cooperación informal –espontánea, entre personas– mientras que la segunda está vinculada a la formal –respaldo explícito de actores públicos, privados y sociales–. Para el mismo autor, esta cooperación es «una manifestación específica de la cooperación internacional» y, como tal, está relacionada con los conceptos de relaciones internacionales y buena vecindad –hermanamientos en Europa–. Medina-García (2021) destaca que la cooperación formal es, en definitiva, la «cooperación transfronteriza institucional» (p. 634). Esta se refiere a las acciones de cooperación que implican la participación directa y/o indirecta de las instituciones públicas ubicadas a distintos niveles: local, comarcal, provincial, regional, nacional y europeo, bien a título individual o de manera concertada. En dicha cooperación concurren agentes públicos y privados: políticos, técnicos, asociativos, económicos, etcétera.

Siguiendo con la meso y microcooperación, en la Unión Europea encontramos diferentes fases que van perfilando el modelo de cooperación territorial y transfronteriza en vigor

en el siglo XXI. En esta dirección, Medina-García (2021) identifica cuatro fases:

- 1) 1977-1990: modelo de pseudo cooperación transfronteriza, primera generación.
- 2) 1991-2006: modelo de cooperación transfronteriza emergente, segunda generación.
- 3) 2007-2020: modelo de cooperación transfronteriza estructural, tercera generación.
- 4) 2021-en adelante: modelo de cooperación transfronteriza genuina, cuarta generación.

En definitiva, en este período de casi 50 años es posible determinar los cuatro modelos de cooperación transfronteriza en Europa. En la primera generación predominó la menor formalización, la seguridad jurídica y el desarrollo institucional –hermanamientos, vecindad y amistad–. Más recientemente, en los momentos antes y durante el COVID-19, los modelos de la cuarta generación que se estaban construyendo en función de los aprendizajes –aciertos-errores– de la cooperación territorial y transfronteriza en la Unión Europea chocaron tanto con los modelos de décadas pasadas (Domínguez y Pires, 2014; Durà *et al.*, 2022 Varela, 2017; Varela, 2019) como con los nuevos modelos, los cuales comienzan a ser planteados como alternativas a partir de las lógicas de resiliencia transfronteriza propias de momentos de crisis global y local que están poniendo en cuestión los sistemas institucionales de los actores, políticas y procesos transfronterizos conocidos hasta la fecha.

Sin embargo, durante el primer cuarto del siglo XXI se han producido algunas crisis y episodios disruptivos que, en materia de geopolítica, han puesto a prueba los modelos de diseño e implementación de la cooperación transfronteriza

(De Sousa y Meneses, 2014); estos episodios han llevado a un *lockdown* fronterizo global que ha debilitado la legitimidad de décadas de procesos de construcción institucional de la cooperación en las periferias de los Estados (Lara-Valencia *et al.*, 2020; Cairo *et al.* 2022). Desde luego, este es un escenario real en la Unión Europea, donde las experiencias de resiliencia socioeconómica desarrollada por actores político-administrativos locales fronterizos están ayudando a repensar este marco de cooperación formal-informal y de gobernanza transfronteriza con base periférica. Esta situación ha llevado a recuperar preguntas críticas sobre la legitimidad de los Estados y sus espacios de centro-periferias y multinivel transfronteriza (Rojo y Varela, 2011). En definitiva, este es el motivo por el cual los diseños institucionales y neoinstitucionales de cooperación transfronteriza deben complementarse con aquellos otros más críticos que profundicen en la complejidad de los sistemas transfronterizos globales actuales.

Marcos y modelos para analizar la cooperación transfronteriza

La distinción entre ambos modelos de cooperación es apropiada, ya que persigue dejar atrás las lógicas internacionales de conflicto –bilateralismo– por otras más próximas a la diplomacia y paradiplomacia *hard* y *soft* –multilateralismo–. En el cuadro 5 vemos que se trata de estadios de cooperación que caminan hacia una deseada gobernanza mundial y cosmopolita (Rojo, 2023).

Cuadro 5. Fronteras, eurorregiones y perspectivas de ciencia política

	<i>Tipo de poder</i>	
	<i>Hard power</i>	<i>Soft power</i>
<i>Tipo de Gobierno</i>	Gobierno tradicional.	Gobernanza.
<i>Tipo de Estado</i>	Postwestfaliano.	Estado multinivel.
<i>Modelo social</i>	Sólido.	Líquido.
<i>Bienes</i>	Públicos / Privados.	Públicos / Privados / Comunes.
<i>Expresión administrativa</i>	Diplomacia y burocracia.	Paradiplomacia y gobernanza.
<i>Tipo de cooperación</i>	Formal-material.	Informal-material.
<i>Fórmulas institucionales</i>	Comunidades de trabajo.	Eurorregiones.

Fuente: Varela *et al.* (2015, p. 79).

Actualmente, en la Unión Europea el planteamiento de la gobernanza aplicado a los espacios fronterizos-transfronterizos adquiere nuevas dimensiones macro –macrorregiones–, meso –Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)-Regionales– y micro –AECT-Eurociudades–, que se redefinen a la luz de las transformaciones de las estructuras de poder hegemónicas estatales.

Siguiendo a Peña (2013), la gobernanza transfronteriza se puede conceptualizar como una aproximación a la planeación transfronteriza de carácter colaborativo, la cual conceptualiza la gobernanza desde un enfoque pragmático y de teorías sociales de rango medio (Faludi, citado en Peña, 2017). En este sentido, el autor destaca que:

Este nuevo enfoque da pie al desarrollo de teorías relacionadas con los temas de cómo fomentar la cooperación (Axelrod, 1997); el manejo de recursos comunes que son importantes en la vida de los sujetos (Ostrom, 1999); temas enfocados a desarrollar una arquitectura institucional de gobernanza (Aguilar, 2006; Kooiman, 2003) de las fronteras y que ofrezca una solución al vacío que deja la falta de un “leviatán” transfronterizo (Peña, 2007) que produzca una gobernabilidad compartida. (Peña, 2017, pp. 31-32)

Como comprobamos, hasta el momento actual de la teoría crítica –interregionalismo y transnacionalismo– la revisión de la teoría sobre los diferentes enfoques transfronterizos busca desarrollar modelos que integren lo macro-meso-micro y los diferentes tipos de actores globales, pasando por la consideración de políticas públicas y servicios públicos basados en bienes públicos-privados-comunes a través de prácticas de cooperación institucional «socio-poli-técnica» formales e informales (Cairo y Bringel, 2019; Varela y Araújo, 2018). En definitiva, se trata de una gobernanza más democrática (Varela, 2015).

Este tipo de modelos abiertos y posinstitucionales requieren el diseño institucional de sistemas complejos de intercambio, interdependencia y cooperación que precisan de marcos geopolíticos más o menos estables, como es el caso del impulsado en Europa por algunos Estados tras la Segunda Guerra

Mundial. Sin un contexto regional con fortaleza institucional que condicione, oriente y articule en el conjunto de Estados –es decir, que ayude a diseñar modelos sostenibles de cooperación fronteriza y transfronteriza– los intercambios e interdependencias están sujetos a intereses y presiones estatales. Radaelli (citado en Morata, 2007), define este proceso de europeización como el conjunto de

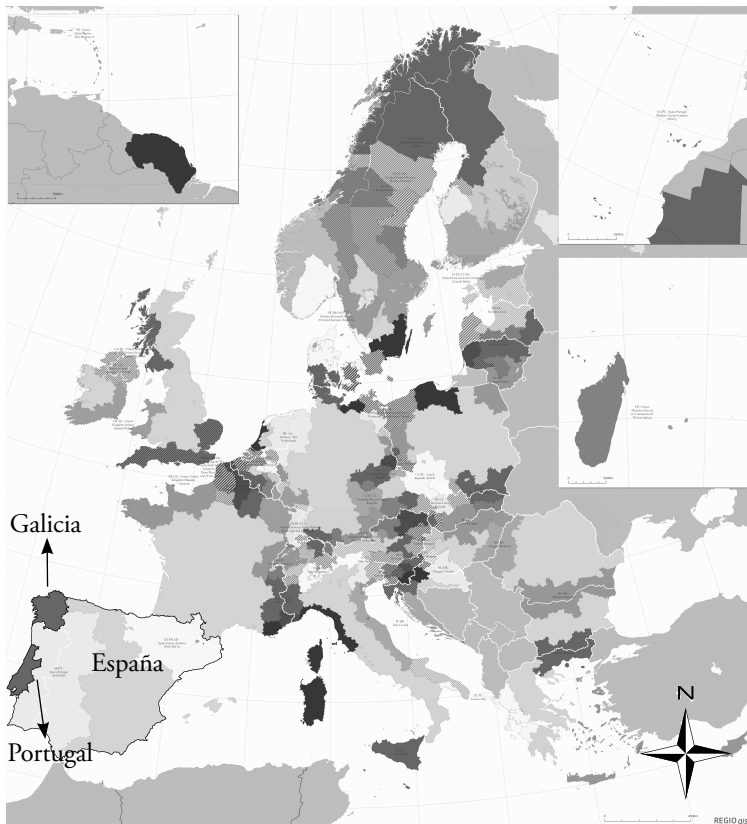
procesos de a) construcción, b) difusión y c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de policy, estilos o “formas de hacer las cosas”, y de valores y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente en la lógica del discurso, las estructuras políticas y las políticas públicas internas (estatales y subestatales). (Morata, 2007b, p. 20)

Para el caso de la Unión Europea, la «europeización» –resultante de un proceso largo y sostenido en el tiempo, con avances y retrocesos en las últimas décadas– ha sido una práctica institucional de la que hay que aprender y desaprender. Con sus aciertos y errores, ha permitido diferentes vías de institucionalidades transfronterizas que van desde las más macro –macrorregiones– a las más micro –eurociudades–, en función de los intereses y dinámicas de «emprendimiento» de los actores implicados en los procesos de cooperación transfronteriza (Durà *et al.*, 2018; Durà *et al.*, 2022; Perkmann, 2007; Perkmann y Ngai-Ling, 2002).

En los mapas 2, 3 y 4 se ejemplifican las estructuras de cooperación transfronteriza en tres escalas geográficas para el período 2014-2020: Europa, España y Portugal, y Galicia-Norte de Portugal. Estos espacios se caracterizan por la densidad institucional y la capilaridad de la cooperación transfronteriza.

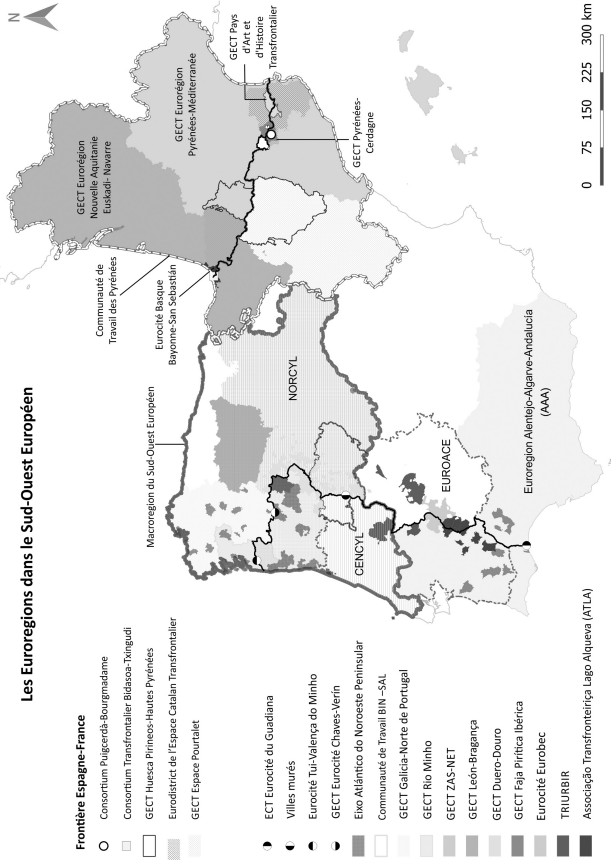
Mapa 2. Programas de cooperación transfronteriza del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), 2014-2020

Mapa de Europa



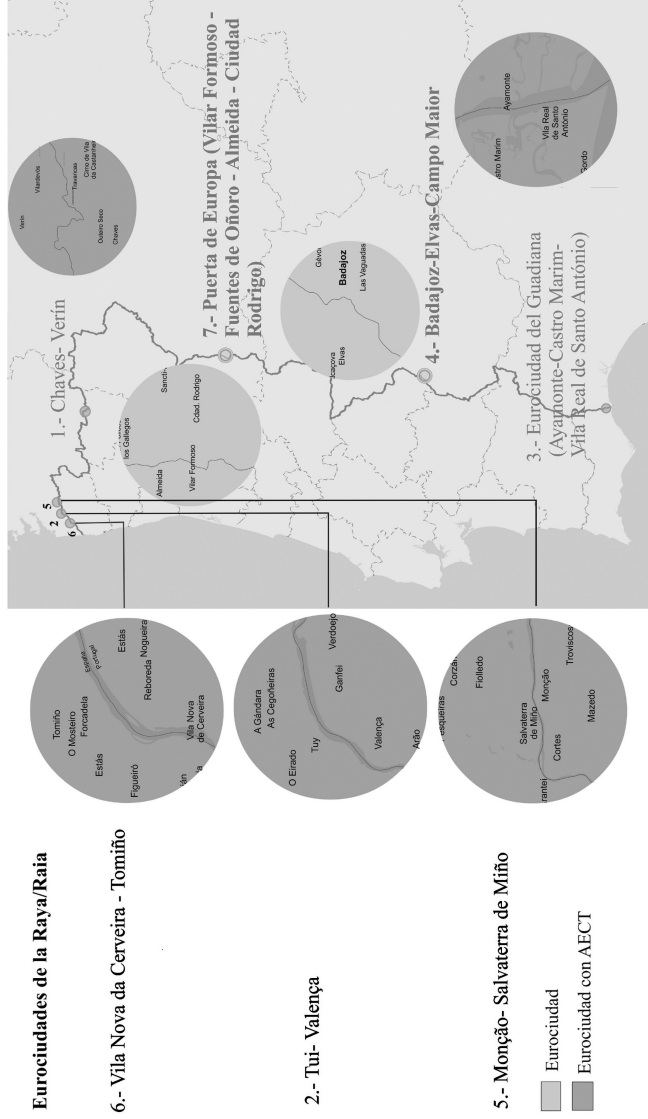
Fuente: Durà et al. (2022, p. 70).

Mapa 3. Entidades transfronterizas en la península ibérica



Fuente: Durà et al. (2022, p. 80).

Mapa 4. Las eurociudades de la Raya/Raia hispanoportuguesa



Fuente: Lois *et al.* (2022, p. 160).

Sin embargo, la densidad y capilaridad no son garantía de sostenibilidad ni de impactos deseables en los modelos de cooperación territorial y transfronteriza, si la orientación a la resolución de problemas de la ciudadanía y sus impactos no resulta efectiva. Como muestra el reciente impacto del COVID-19 en fronteras tan «maduras» –institucionalmente hablando– como las fronteras del Norte de Europa (Jakola, 2022), es necesario insistir de nuevo en la necesidad de fortalecer el diseño institucional y garantizar los «(pre)requisitos» con los que debe dotarse a los sistemas de cooperación fronteriza y transfronteriza (Morata, 2007a). Entre aquellos prerequisites se incluye la definición del propósito de la unidad y del valor público transfronterizo que se persigue; el desarrollo de la cooperación institucional efectiva –formal/informal– de todos los actores del entorno transfronterizo –públicos/privados/sociales–; la creación de la unidad de «*policy making*» efectiva –centrada en la ciudadanía/los usuarios y en impactos–; la integración de los marcos culturales y socioeconómicos en los proyectos de cooperación de la unidad de gobernanza transfronteriza; y la conexión de esta unidad/proyectos con el resto del ecosistema transfronterizo próximo –frontera– e internacional –comparado–. En definitiva, estos prerequisites deben asegurar un diseño institucional que contemple una proyección a medio y largo plazo de los impactos de eventos adversos e integrarse en una estrategia regional y global.

Es cierto que los diseños institucionales geopolíticos de la cooperación fronteriza/transfronteriza son clave para la construcción de modelos que orienten políticas públicas a un futuro corto, lo es, igualmente, a la luz de las crisis de los modelos de cooperación en Europa –guerras de los Balcanes, Brexit, COVID-19, invasión rusa de Ucrania–. Así, dichos diseños no evitan procesos de refronterización, como tampoco consiguen que todos los Estados y sus sistemas de actores multinivel e

intergubernamentales implementen modelos de cooperación y gobernanza transfronteriza con la misma intensidad, velocidad y resultados.

Reflexiones finales

Para cerrar este capítulo, proponemos un marco analítico de los conflictos fronterizos y de la cooperación transfronteriza construido a partir de las aportaciones revisadas en los apartados precedentes y de los aprendizajes derivados de los efectos de las crisis del primer cuarto del siglo XXI y de los procesos de resiliencia en los espacios fronterizos globales.

Con el fin de comprender la complejidad de los procesos de conflicto y de cooperación, en primer lugar es necesario abandonar el dualismo que prevalece en la epistemología de las ciencias sociales. En este sentido, lejos de continuar pensándose como conceptos y fenómenos dicotómicos, opuestos y mutuamente excluyentes —de forma que en un espacio fronterizo solo pueda haber conflicto o cooperación—, es preferible concebirlos como una continuidad o una interdependencia, de manera que se combinan las condiciones propias del conflicto y de la cooperación. Se trata, por lo tanto, de una relación social en tensión, en el marco de la cual los actores se mueven en función de sus intereses y circunstancias, en ocasiones basculando más hacia el conflicto y, en otras, más hacia la cooperación, pero teniendo en cuenta que en la cooperación hay conflicto y que en el conflicto hay cooperación.

La segunda característica se refiere a los actores sociales e institucionales de esa relación conflicto-cooperación. Lejos de retomar los paradigmas propios de la geografía política clásica y de los estudios fronterizos clásicos, en los que se privilegia el papel del Estado como único actor político, debemos partir de una perspectiva pluralista. En este sentido, reconocemos

un conjunto plural de actores que incluye tanto a los Estados como a la sociedad civil, las comunidades locales, los pueblos indígenas, las personas migrantes, las corporaciones económicas, las organizaciones humanitarias, los grupos vigilantes, las organizaciones del crimen organizado y los grupos terroristas, entre otros. Se trata, por lo tanto, de un amplio abanico en el que es posible una multiplicidad de ensamblajes: conflictos y cooperación entre actores institucionales y civiles, formales e informales, legítimos e ilegítimos. Las combinaciones son casi infinitas.

Ahora bien, esta perspectiva pluralista peca de antropocéntrica; es decir, solo admite y contempla los actores humanos. Por el contrario, un fenómeno como la pandemia del COVID-19 pone en evidencia que el conflicto y la cooperación no son solamente procesos humanos, sino más que humanos. En este caso, resulta patente que un virus —el SARS-COV-2— tuvo un efecto directo sobre los procesos de frontera, en tanto que sus efectos en los cuerpos humanos condujeron a que los Estados cerraran las fronteras. En esta dirección, debemos adoptar una perspectiva poshumanista con el fin de incorporar en el análisis la intervención y efectos de los actores no-humanos en aquellos procesos. Así, el conjunto de actores pasa a incluir también la totalidad de seres vivos —incluidos los virus—, el terreno y la tecnología. Esta perspectiva novedosa ya está siendo explorada tanto en el campo de los estudios fronterizos como en el caso de la intervención de los ríos en la cooperación transfronteriza (Häkli, 2009; Oliveras, 2022).

De los dos aspectos anteriores se deriva la simultaneidad —potencial— de los procesos de conflicto y cooperación en el espacio-tiempo y en distintas escalas, de forma que en un espacio transfronterizo particular se desarrollen a la vez procesos de conflicto y de cooperación. Esta pluralidad se manifiesta

en actores de un lado y otro que cooperan y que compiten; y en actores que cooperan con algunos actores, pero que están en conflicto con otros. La adopción de esta perspectiva implica, por lo tanto, la necesidad de indagar en las interacciones entre los distintos actores fronterizos y transfronterizos y en los efectos de esas interacciones. A partir de ello se pueden responder preguntas sobre cómo las relaciones conflictivas y cooperativas influyen mutuamente en su propio desarrollo.

En cuarto lugar, observamos que el conflicto/cooperación transfronterizo no es un campo de investigación aislado, sino que está interrelacionado con otros campos, tales como la desfronterización y la refterización, la globalización y sus procesos de gobernanza –local, subnacional, estatal, multinivel, transfronteriza e, incluso, cosmopolita–, de manera que el conflicto y la cooperación se ven afectados. La interacción con otros pares de dimensiones –y, por lo tanto, con sus respectivos actores, recursos, espacios y escalas– no solamente se da con aquellos más estrechamente vinculados –los que Fligstein y McAdam (2012) identifican como los campos cercanos–, sino que está sujeta a la emergencia de interacciones, a veces imprevisibles, con campos externos. De nuevo, la pandemia del COVID-19 nos muestra una evidencia de esto, en tanto que un *shock* en el campo de la salud pública afectó directamente las relaciones fronterizas, abriendo nuevos conflictos fronterizos y nuevas experiencias de cooperación transfronteriza. Y es que esta pandemia nos ha dejado numerosos ejemplos de resiliencia transfronteriza, como los que se han mostrado en diferentes estudios de caso realizados en las fronteras de todo el mundo. Esta complejidad transfronteriza favorece, además, la propuesta de construcción del «*puzzle* transfronterizo» a través de una matriz que diseñe un modelo de análisis de fronteras comparadas (Varela, 2016).

En resumen, y para concluir el presente capítulo, se propone diseñar una mirada más amplia en relación con las epistemologías transfronterizas, incorporando una serie de dimensiones previas relacionadas con su agenda global y local, y que incluyan la enorme diversidad de casos fronterizos y transfronterizos de las diferentes regiones geopolíticas del planeta; entre las dimensiones destacamos:

- 1) Pluralidad de interacciones de conflicto/cooperación respetando los *frames* de cada periferia fronteriza, en contextos de bloques geopolíticos y no de regiones fronterizas –bilaterales entre Estados–.
- 2) Modelos de comparación sur-sur y este-oeste, con el fin de poder comparar realidades asimétricas culturales, territoriales, socioeconómicas y político-administrativas diversas entre continentes.
- 3) Perspectiva de género en el diseño de las agendas de investigación, con el objetivo de lograr situar en los procesos fronterizos/transfronterizos a más de la mitad de la población mundial.
- 4) Perspectiva de infancia en los procesos de migraciones internacionales y su impacto en las fronteras de cada bloque geopolítico –no de cada Estado–.
- 5) Dimensión cultural de cada una de las regiones transfronterizas y el impacto de las culturas de migrantes que pasan o viven en las fronteras.

Además de estas dimensiones marco, se propone un conjunto de categorías de análisis que permiten explicar, primero, el surgimiento y desarrollo de los procesos de conflicto y cooperación y, segundo, su interacción y mutua afectación:

- 1) Objeto de disputa/competencia o de cooperación.

- 2) Actores –y sus recursos, capacidades y competencias– en conflicto o en cooperación.
- 3) Argumentos movilizados por los actores para justificar/legitimar el conflicto y la cooperación.
- 4) Efectos en el conflicto y la cooperación e interacciones con otros actores, campos y escalas.
- 5) Desarrollo del conflicto/de la cooperación –episodios–.
- 6) Resultados del conflicto/de la cooperación.

El planteamiento anterior supone comenzar a definir un modelo de comparación sistémico y transversal para el conjunto de las fronteras del planeta en el que tengan cabida otras dimensiones –pares o binomios– que completen el *puzzle* transfronterizo y permitan redefinir los sistemas fronterizos/transfronterizos a la luz de las experiencias, impactos y aprendizajes –resiliencia o no–, fruto de crisis globales.

Referencias

- Agnew, J. (2002). *Making political geography*. Arnold.
- Bardi, U. (2022). *Antes del colapso. Una guía para el otro lado del crecimiento*. La Catarata.
- Cairo, H., y Bringel, B. (edits.) (2019). *Critical Geopolitics and Regional (Re)Configurations. Interregionalism and Transnationalism between Latin America and Europe*. Routledge.
- Cairo, H., Varela, E., y Lois, M. (2022). Geopolítica de la cooperación transfronteriza: balance y retos (a la luz de la COVID-19). En H. Cairo, E. Varela y M. Lois (edits.), *Geopolítica de la cooperación transfronteriza. Balance y retos (de la COVID-19)* (pp. 11-29). Universitat de València. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/82703/9788491349730.pdf?sequence=1>

- Candiz, G., y Basok, T. (2021). Intensity and uncertainty: Performing border conflicts at the US-Mexico borderlands. *Population, Space and Place*, 27(8). <https://doi.org/10.1002/psp.2441>
- Ceceña, A. E. (2021). La soberanía y los 4 jinetes del Apocalipsis. *Tramas y Redes*, (1), 21-34. <https://doi.org/10.54871/cl4c101a>
- Colotta, M., Degiorgis, P., Lascano y Vedia, J., y Rodríguez, A. (comps.). (2021). *Manual de relaciones internacionales*. Teseo.
- De Blij, H. J. (1977). *Human geography: culture, society, and space*. Wiley.
- De Sousa, B., y Meneses, M. P. (edits.). (2014). *Epistemologías del Sur (Perspectivas)*. Akal.
- Del Arenal, C. (1981). La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica. *Revista de Estudios Internacionales*, 2(4), 849-892.
- Domínguez, L., y Pires, I. M. (edits.). (2014). *Cross-Border Cooperation Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future*. Peter Lang.
- Domínguez, L., y Varela, E. (2015). Construyendo “Europolis; a partir de la cooperación local “informal” en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 6(2), 225-246. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2015.v6.n2.48428
- Dupeyron, B., Noferini, A., y Payan, T. (edits.). (2023). *Agents and Structures in Cross-Border Governance. North American and European Perspectives*. University of Toronto Press.
- Durà, A., Camonita, F., Berzi, M., y Noferini, A. (2018). *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. UAB.

- Durà, A., Berzi, M., Camonita, F., y Noferini, A. (2022). Balance y retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea. En H. Cairo, E. Varela y M. Lois (eds.), *Geopolítica de la cooperación transfronteriza. Balance y retos (de la COVID-19)* (pp. 65-103). Universidad de Valencia. <https://roderic.uv.es/handle/10550/82703>
- Dussel, E. (2015). *Filosofías del Sur. Descolonización y transmodernidad*. Ediciones AKAL.
- East, W. G., y Prescott, J. R.V. (1975). *Our Fragmented World. An Introduction to Political Geography*. Macmillan.
- Eisfeld, R. (2012). *Radical Approaches to Political Science. Roads Less Traveled*. Barbara Budrich Publishers.
- Entelman, R. F. (2002). *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Gedisa.
- Fligstein, N., y McAdam, D. (2012). *A Theory of Fields*. Oxford University Press.
- Flint, C. (2006). *Introduction to Geopolitics*. Routledge.
- Ganster, P., y Collins, K. (2021). *The U.S.-Mexican Border Today: Conflict and Cooperation in Historical Perspective* (4.ª ed.). Rowan & Littlefield.
- Goertz, G., y Diehl, P. F. (1992). *Territorial Changes and International Conflicts*. Routledge.
- Haggett, P. (1979). *Geography: A Modern Synthesis* (3.ª ed.). Harper & Row.
- Haggett, P. (1983). *Geografía. Una síntesis moderna*. Omega.
- Häkli, J. (2009). Boundaries of Trust: Building a Transnational Space in Haparanda-Tornio. En J. Häkli y C. Minca (eds.), *Social Capital and Urban Networks of Trust* (pp. 205-232). Ashgate.
- Harcourt, B. E. (2023). *Cooperation. A Political, Economic, and Social Theory*. Columbia University Press.
- Hill, N. L. (1945). *Claims to territory in international law and relations*. Oxford University Press.

- Jakola, F. (2022). El efecto de las diferentes políticas de frontera de la COVID-19 en la cooperación transfronteriza y la interacción transfronteriza. Desafiando las sólidas relaciones de confianza en la zona fronteriza entre Finlandia y Suecia. En H. Cairo, E. Varela y M. Lois (edits.), *Geopolítica de la cooperación transfronteriza. Balance y retos (de la COVID-19)* (pp. 127-149). Universidad de Valencia. <https://roderic.uv.es/handle/10550/82703>
- Kasperson, R. E., y Minghi, J. V. (edits.). (1969). *The Structure of Political Geography*. Aldine.
- Kolosov, V. A. (2015). Theoretical approaches in the study of borders. En V. S. Sevastianov, J. P. Laine y A. A. Kireev (edits.), *Introduction to Border Studies* (pp. 33-59). Dalnauka.
- Lara-Valencia, F., Agulló, J., García-Pérez, H., Oliveras, X., y Trillo, J. M. (2020). *COVID-19 and Cross-Border Mobility*. Transborder Policy Lab. https://www.researchgate.net/publication/350324269_COVID-19_and_Cross-border_Mobility
- Lois, M., y Cairo, H. (2011). Desfronterización y refronte-rización en la Península Ibérica. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 2(1), 11-22. <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/37895>
- Lois, M., Cairo, H., y Limón, P. (2022). Cooperación transfronteriza, conurbaciones interfronterizas o entre lo regional y lo urbano Las eurociudades de la Raya/Raia. En H. Cairo, E. Varela y M. Lois (edits.), *Geopolítica de la cooperación transfronteriza. Balance y retos (de la COVID-19)* (pp. 151-188). Universidad de Valencia. <https://roderic.uv.es/handle/10550/82703>
- López, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León, Servicio de Publicaciones.

- Lorenzo, P. (2001). *Fundamentos teóricos del conflicto social*. Siglo XXI de España Editores.
- McAdam, D., Tarrow, S., y Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge University Press.
- McLaughlin, S. (edit.) (2006). Special Issue: Conflict and Cooperation over International Rivers. *Political Geography*, 25(4), 357-478.
- Medina-García, E. (2021). La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, LIII(209), 633-646. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.02>
- Minghi, J. V. (1991). From conflict to harmony in border landscapes. En D. Rumley y J. V. Minghi (edits.), *The geography of border landscapes* (pp. 15-30). Routledge.
- Minghi, J. V. (2018). Los estudios de frontera en Geografía Política. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 9(2), 291-325. <http://dx.doi.org/10.5209/GEOP.62458>
- Morata, F. (2007a). Introducción: el proceso de europeización y España. En F. Morata y G. Mateo (edits.), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)* (pp. 15-39). Fundación CIDOB.
- Morata, F. (2007b). La costruzione istituzionale delle Euroregioni. *Le Istituzioni del Federalismo*, XXVIII, 7-39.
- Muir, R. (1981). *Modern Political Geography* (2.^a edición). Macmillan.
- Oliveras, X. (2017). Espacialidades en conflicto. Refronterización y resistencia en el embalse de Anzaldúas (frontera Tamaulipas-Texas). *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, 12(1), 169-196. <https://doi.org/10.20999/nam.2017.a006>

- Oliveras, X. (2020a). Territorio. En A. Benedetti (dir.), *Palabras clave para el estudio de las fronteras* (pp. 619-628). Teseo.
- Oliveras, X. (2020b). Disputas en el límite fronterizo: celebración y resistencia de la frontera México-Estados Unidos. En M. Ferrari, I. Gusman, E. Costa y R. C. L. González (coords.), *Fronteira, Território e Ambiente: Diálogos entre América Latina e Europa* (pp. 303-334). Editora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
- Oliveras, X. (2022). Una cooperación transfronteriza más-que-humana. El río Bravo/Grande y la cooperación en la frontera México-Estados Unidos. En H. Cairo, E. Varela y M. Lois (edits.), *Geopolítica de la cooperación transfronteriza: balance y retos (de la COVID-19)* (pp. 215-237). Universitat de València.
- Peña, S. (2013). Planeación y desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos: Una aproximación teórico-conceptual. En M. del R. Barajas y L. F. Aguilar (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (pp. 117-138). El Colef.
- Peña, S. (2017). Perspectivas teóricas sobre la(s) frontera(s). En M. del R. Barajas, E. Varela y P. Wong-González (coords.), *Entre fronteras. Construyendo una agenda comparada global* (pp. 23-37). Clave Editorial; AM Editores; El Colef; CIAD.
- Perkmann, M. (2007). Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions. *Government and Policy*, 25(6), 861-879.
- Perkmann, M., y Ngai-Ling, S. (2002). Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance. En M. Perkmann y S. Ngai-Ling (edits.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (pp. 3-24). Palgrave Macmillan.

- Prescott, J. R. V. (1965). *The Geography of Frontiers and Boundaries*. Hutchinson.
- Retaillé, D. (2011). Introduction à une géographie des conflits. *L'information géographique*, 75, 6-22.
- Richardson, L. F. (1960). *Statistics of Deadly Quarrels*. Boxwood Press.
- Rojo, A. (2023). *La hora del Gobierno Democrático del Planeta. Razones, objeciones y propuestas relativas a la gobernabilidad de la Tierra*. Gedisa Editorial.
- Rojo, A., y Varela, E. (2011). Las eurorregiones como motores de la refundación europea: una aproximación politológica. *Razón y Palabra, Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 74, 1-17. <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N74/monotematico74/01-M-Eur.pdf>
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics Sartori. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Short, J. R. (1993). *An Introduction to Political Geography* (2.^a ed.). Routledge.
- Slater, D. (2004). *Geopolitics and the Post-colonial: Rethinking North-South Relations*. Blackwell.
- Strassoldo, R., y Zotti, G. D. (eds.). (1982). *Cooperation and Conflict in Border Areas*. Franco Angelli Editori.
- Varela, E. (2015). Reseteando la gobernanza transfronteriza: explorando nuevos «cleavages» cooperativos «formal-informal», «material-inmaterial». En M. del R. Barajas, P. Wong y N. Oddone (coords.), *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa* (pp. 49-69). El Colef; CIAD; Juan Pablos Editor.
- Varela, E. (2016). ¿Es posible crear una agenda de estudios sobre fronteras comparadas? Entre la complejidad epistemológica y la innovación académica. En E. Varela y C. Cancela (coords.), *Las fronteras antes sus espejos. Relatos*

- transfronterizos sobre Europa, América, Asia y el Magreb* (pp. 185-200). Andavira Editora.
- Varela, E. (2017). Europa: 25 años de procesos de cohesión y cooperación territorial. Muchas lecciones, poco aprendizaje. En M. del R. Barajas Escamilla, E. J. Varela Álvarez y P. Wong González (coords.), *Entre fronteras. Construyendo una agenda comparada global* (pp. 77-97). Clave Editorial; AM Editores; El Colef; CIAD.
- Varela, E. (2019). ¿Es Europa un “problema maldito”? Algunos argumentos sobre sus posibles soluciones desde las fronteras. *De Europa, Special Issue, 1*, 179-189.
- Varela, E., y Araújo, J. (2018). *Cooperación Institucional o ¿cómo gestionar redes y partenariados en el ámbito público?* Tirant lo Blanch.
- Varela, E., Cancela, C., y Cordal, C. (2015). The consolidation of the Euro-regional Territory and its Consequences. *The Journal of Territorial and Maritime Studies, 2*(1), 77-95.
- Watson, P. (2005). *Ideas. Historia intelectual de la Humanidad*. Crítica.
- Wong, P. (2017). Re-fronterización en la Unión Europea: reflexiones sobre la crisis migratoria y el Brexit. En M. del R. Barajas Escamilla, E. J. Varela Álvarez y P. Wong González (coords.), *Entre fronteras. Construyendo una agenda comparada global* (pp. 153-174). Clave Editorial; AM Editores; El Colef; CIAD.

Gobernanza: Marco conceptual, valor público y fronteras comparadas

José María Ramos García

Introducción

El objetivo de este análisis es destacar el aporte de la gobernanza desde una perspectiva de la administración pública comparada (Blondel, 2014), mismo que plantea como objetivo crear valor público con base en capacidades institucionales en materia de gestión de fronteras, en especial asimétricas, por sus niveles de desarrollo económico y capacidades institucionales. El estudio de la gobernanza de las fronteras comparadas es un campo de investigación que analiza las dinámicas y los desafíos en las regiones limítrofes de diferentes países (Womack, 2016); de tal forma que, en el contexto de las fronteras, la gobernanza permite gestionar la toma de decisiones en términos de políticas y, en general, los asuntos públicos (Aguilar, 2013).

Se analizó la dimensión transfronteriza, en la cual se gestionan los flujos entre las fronteras —que pueden ser asimétricas— acorde a sus niveles de desarrollo. También se examinó la dimensión fronteriza local, en la cual se centran

los acontecimientos y dinámicas específicas que ocurren en la región fronteriza nacional. Ambos conceptos están interrelacionados y se entrelazan en el caso de las relaciones entre México y Estados Unidos.

La gobernanza en las fronteras comparadas supone la existencia de un marco institucional y regulatorio que define las reglas y mecanismos de interacción entre países vecinos (Lynn, 1999). En este sentido, el análisis de la gobernanza en las fronteras permite comprender cómo las instituciones y las normativas afectan al comercio y la seguridad, pero también cómo se produce y se impulsa la cooperación y otros procesos relevantes en la relación entre los países fronterizos. Esto es crucial para identificar las fortalezas y debilidades de los marcos de gobernanza existentes, a la vez que permite proponer mejoras en la toma de decisiones y en la gestión de las fronteras, particularmente cuando existen asimetrías institucionales y económicas que limitan los beneficios de la cooperación transfronteriza, esto en un marco de globalización y de integración comercial (Krasner, 1989; Lynn, 1999; Newman y Paasi, 1998; Vandenabeele y Van de Walle, 2008).

La gestión en fronteras asimétricas –por sus niveles de desarrollo y capacidades institucionales– implica el diseño de acciones y estrategias con base en una visión y liderazgo que recurra a la coordinación, la planificación y la evaluación para abordar las desigualdades y disparidades entre los países fronterizos. También implica la implementación de políticas y programas que busquen reducir las brechas en términos de desarrollo económico, social y ambiental (Lynn, 1999; Perkmann, 2007). Así mismo, una gestión eficaz de espacios asimétricos conlleva la necesaria asignación de recursos y la implementación de proyectos y programas que permitan generar un valor público en las fronteras (Hood, 1995). Es desde esta perspectiva que se explica la importancia de una

gestión integrada y coordinada para afrontar los desafíos en las fronteras.

El capítulo aborda cinco grandes apartados, los cuales permitirán fundamentar la posibilidad de gestionar una gobernanza con valor social en las regiones fronterizas. En el primer apartado se discuten los temas de la gestión y capacidades institucionales para asegurar la viabilidad de la implementación de políticas de desarrollo en el marco de una gobernanza adecuada; en el segundo apartado se presentan definiciones básicas para entender los distintos alcances de la gobernanza; en el tercer apartado se trata de manera breve la evolución teórico-conceptual que ha tenido la gobernanza, en términos de sus ámbitos de acción, como en los de sus diversos componentes; en el cuarto apartado se discute la forma en que la gobernanza se expresa en fronteras comparadas, ello a partir de los elementos estructurales que deben ser considerados en su diseño; y se concluye con el quinto apartado, dedicado a las conclusiones del análisis sobre gobernanza transfronteriza.

*La gobernanza, gestión y capacidades institucionales
en el análisis de las fronteras comparadas*

Existen dos enfoques complementarios en el análisis de las fronteras comparadas que contribuyen a entender los diversos procesos que en esos espacios toman lugar: la gestión y la gobernanza, cuyos elementos se presentan en el cuadro 1. Mientras la gestión se enfoca en la implementación eficiente de políticas y acciones para atender problemas específicos, la gobernanza proporciona el marco de colaboración y participación institucional y social que se requiere para diseñar e implementar tales políticas y acciones. Para Aguilar (2013) y Vandenabeele y Van de Walle (2008), ambos enfoques son

necesarios para gestionar con propuestas integrales y sostenibles en regiones de frontera que se caracterizan por ser complejas y asimétricas.

Cuadro 1. Relación entre gobernanza y gestión y las fronteras comparadas

<i>Gobernanza</i>	<i>Gestión</i>
Marcos normativos	Visión
Políticas	Dirección
Capacidades	Liderazgo
Transparencia	Incentivos
Legalidad	Planificación
Participación	Evaluación
Rendición de cuentas	Monitoreo
Control de la corrupción	Indicadores

Fuente: Elaboración propia.

La relación entre la gestión y la gobernanza en las fronteras asimétricas tiene como objetivo lograr –con base en la creación de valor público– una integración más equitativa y un desarrollo sostenible en estas regiones. La gestión eficaz, basada en la identificación de necesidades y prioridades fronterizas, permite, en el marco de la globalización, enfrentar las desigualdades y promover la equidad en la distribución de beneficios que genera una comunidad (Lynn, 1999); en tanto que la gobernanza tiene el atributo de promover la inclusión social mediante la participación de todos los actores relevantes, a la vez que promueve la toma de decisiones en forma colectiva. En contextos asimétricos, el reto institucional es gestionar las asimetrías históricas y construir relaciones de

confianza en las regiones fronterizas para lograr una cooperación equitativa y sostenible (Aguilar, 2013; Nugent, 2012).

Las regiones fronterizas comparadas enfrentan desafíos que trascienden las fronteras nacionales, como el comercio, la migración, el medio ambiente y la seguridad (Aguilar, 2013). La gobernanza tiene el reto de gestionar de manera conjunta estos problemas transfronterizos ya que involucra a diferentes actores y por los intereses conjuntos es posible promover la creación de redes de colaboración; además, tiene el desafío conceptual y metodológico de gestionar y coordinar políticas, así como el intercambio de información y la implementación de acciones conjuntas para crear valor público en contextos asimétricos según los niveles de desarrollo y asimetrías institucionales.

El estudio de la gobernanza en las fronteras comparadas también permite identificar y analizar buenas prácticas y lecciones aprendidas en diferentes contextos. El intercambio de conocimientos y la transferencia de buenas prácticas son fundamentales para mejorar la gobernanza en las fronteras comparadas (Hood, 1995). Al comprender cómo se abordan los desafíos en otros contextos se pueden identificar alternativas innovadoras y adaptarlas a las necesidades y características propias de cada región fronteriza (Newman y Paasi, 1996). Por lo anterior, enseguida se discute la relación entre gobernanza y valor público.

Gobernanza y valor público

El valor público se refiere a la generación de beneficios para la sociedad en general (Moore, 2011), como se ve en el cuadro 2. En el estudio de fronteras comparadas, el concepto de valor público es esencial para evaluar la efectividad y la equidad de las políticas y acciones implementadas en estas regiones.

Autores como Ostrom (1999) han resaltado la importancia de la gestión colectiva de los recursos y la promoción de la equidad en la distribución de beneficios en contextos transfronterizos. Al integrar el concepto de valor público como parte de la gobernanza se está en posibilidad de evaluar la forma en que las políticas y programas promueven el bienestar de las comunidades fronterizas y contribuyen al desarrollo sostenible de la región.

Cuadro 2. Relación entre gobernanza y valor público

<i>Gobernanza</i>	<i>Valor público</i>
Marcos normativos	Certeza legal
Políticas	Públicas con incidencia social
Capacidad institucional	Impactos transversales
Transparencia	Confianza
Integridad	Pertinencia en decisiones
Legalidad	Institucionalidad
Participación	Inclusión social
Rendición de cuentas	Decisiones informadas
Control de la corrupción	Derecho y obligaciones

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la gobernanza como un modelo de gestión se está enfocando la generación de resultados positivos o impactos sociales sobre las comunidades en donde se actúa (ver cuadro 2), por lo que es fundamental que existan capacidades institucionales, ya que es lo que permite hacer viable la creación de valor público (Agranoff, 1997; Falcão y Marini, 2010; Falcão *et al.*, 2019; Moore, 2011; Morata y Noferini, 2014). Cabe resaltar la idea de que esta dimensión de la gobernanza

implica un reordenamiento posburocrático y posgubernamental de los procesos de gestión, con el fin de responder a la ineficacia directiva de los gobiernos (Aguilar, 2019).

Moore (2011) plantea el concepto de «valor público» y señala que la gobernanza efectiva se enfoca en la creación de tal valor social. Según él, la gobernanza debe estar orientada hacia la producción de resultados que sean valiosos para la sociedad en general y que respondan a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. El problema estructural que se advierte en términos conceptuales es la desvinculación entre la gestión, la gobernanza y las políticas para crear tal valor, considerando que la gobernanza se ejerce en un contexto de incertidumbre donde predominan los déficits de capacidad gubernamental para generalizar tal valor en contextos socialmente complejos. Ostrom (1999) destaca que la gobernanza es central para la provisión de bienes públicos y en la creación de valor común y, desde su perspectiva, la gobernanza debe involucrar a los actores relevantes en la toma de decisiones y promover la colaboración y el consenso para alcanzar resultados. También destaca el papel de las capacidades colectivas en la gobernanza de los recursos comunes. Según su enfoque, el desarrollo de capacidades colaborativas –como la confianza, la cooperación y la capacidad de resolución de conflictos– es esencial en la gestión sostenible, por ejemplo, de los recursos naturales. El planteamiento de Ostrom (1999) es central en la formulación y gestión de bienes comunes que tienen el reto de crear valor en contextos de alta vulnerabilidad y desigualdades sociales, como suele ser el caso de las regiones transfronterizas.

Gobernanza y capacidades institucionales

Resulta interesante analizar la relación entre la gobernanza y las capacidades institucionales, ya que en ambos casos se

plantea la necesidad de crear valor público (ver cuadro 2); ello con base en una eficaz implementación de formular políticas y regulación, puesto que son esenciales para el buen funcionamiento del Estado, el gobierno y la administración. Aquí se aprecia la vinculación conceptual entre la gobernanza y las distintas fases de las políticas. Fukuyama (2019) destaca el papel de las capacidades institucionales en la construcción de un Estado de derecho efectivo en términos de una eficaz institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas. Acorde con Fukuyama (2019), la gobernanza requiere instituciones capaces de garantizar la seguridad jurídica, proteger los derechos individuales y promover la confianza en el sistema político (Blatter, 2004; Vandenabeele y Van de Walle, 2008). Para Fukuyama (2019), sin estas capacidades los sistemas de gobernanza pueden ser incapaces de abordar los desafíos y las demandas de la sociedad. Considine y Lewis (1999) mencionan que las capacidades institucionales son fundamentales para promover una eficaz gobernanza colaborativa y para llevar a cabo una implementación efectiva de políticas públicas. La existencia de capacidades institucionales sólidas –con respecto a gestionar una eficaz coordinación y comunicación– facilita la colaboración entre actores y promueve el logro de resultados conjuntos (Booher e Innes, 2003). En este caso, la gobernanza se asocia con la gestión. Osborne y Gaebler (1995) argumentan que las capacidades institucionales –como la capacidad de aprendizaje y la adaptación– son cruciales para promover una eficaz gobernanza. Según estos autores, las instituciones que poseen estas capacidades pueden responder de manera efectiva a los cambios y desafíos, fomentando la creatividad, la flexibilidad y la mejora continua en los procesos de gobernanza (Booher e Innes, 2003).

En la anterior línea de argumentación, North (2018) sostiene que las capacidades institucionales son fundamentales

para la gobernanza, ya que proporcionan las reglas, normas y estructuras que guían la interacción entre los actores y determinan cómo se toman las decisiones. Desde su perspectiva, las instituciones eficientes y bien diseñadas son clave para una gobernanza exitosa, ello en la medida en que consideren un eficaz diseño institucional y que se logre articular con una efectiva gestión para crear valor. En resumen, las capacidades institucionales son fundamentales para el funcionamiento efectivo de la gobernanza (Fukuyama, 2019). Estas capacidades incluyen la formulación de políticas de implementación, coordinación, de aprendizaje y adaptación, entre otras (Hood, 1995). Las instituciones con capacidades sólidas están en mejores condiciones de establecer reglas claras, promover la participación ciudadana, facilitar la colaboración y lograr resultados efectivos.

Gobernanza, viabilidad, gestión y políticas

Otro desafío para lograr una adecuada gobernanza en fronteras con contextos asimétricos y con problemáticas complejas –pobreza, desigualdades sociales, inseguridad, criminalidad, etc.– es por medio de la promoción y gestión de la viabilidad para crear valor público (Hajer *et al.*, 2003). Sin embargo, la viabilidad de este proceso es difícil en gobiernos con capacidades institucionales limitadas (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Relación entre gobernanza y viabilidad

<i>Gobernanza</i>	<i>Viabilidad</i>
Marcos normativos	Legal
Políticas	Acuerdos políticos
Capacidad institucional	Incidencia social

(continúa)

(continuación)

<i>Gobernanza</i>	<i>Viabilidad</i>
Transparencia	Impactos transversales
Integridad	Confianza institucional
Legalidad	Normativa
Participación	Social
Rendición de cuentas	Responsabilidad
Control de la corrupción	Debido proceso

Fuente: Elaboración propia.

La importancia de la viabilidad de las políticas para generar una gobernanza con valor implica generar políticas efectivas. Moore (2011) enfatiza que las políticas deben ser viables en términos de su factibilidad técnica, política y administrativa. La viabilidad técnica se refiere a la capacidad de una política para lograr sus objetivos de manera efectiva; la viabilidad política se refiere a su capacidad para recibir apoyo y superar posibles resistencias políticas; y la viabilidad administrativa se refiere a la capacidad de implementar y administrar la política de manera eficiente (Hajer *et al.*, 2003). En este sentido, para May (1992) la viabilidad es un aspecto esencial de la gobernanza eficaz, pero agrega que las políticas deben ser diseñadas teniendo en cuenta las limitaciones y las realidades políticas y administrativas de las distintas regiones y argumenta que la falta de viabilidad puede conducir al fracaso de las políticas, lo que a su vez puede socavar la confianza en la gobernanza y en su capacidad de generar valor público. Por su parte, Hood (1995) destaca la importancia de la viabilidad financiera de las políticas. Según él, las políticas deben ser económicamente sostenibles y contar con los recursos financieros necesarios para su implementación a largo plazo. La falta de viabilidad y una deficiente gestión financiera puede limitar la

capacidad de generar valor público de las políticas de cooperación en las fronteras.

Definiciones básicas de gobernanza

A continuación se abordan definiciones básicas para entender los distintos alcances de la gobernanza –para resultados, colaborativa, multidimensional, multinivel y multiactoral–. La definición de gobernanza asociada a capacidades institucionales implica una reconfiguración del Estado, gobierno y administración para crear valor público, según las principales demandas sociales en las fronteras. El desafío de la gobernanza es que efectivamente tenga la capacidad institucional de hacer viable –financiera, legal, política y culturalmente– ese valor según las demandas existentes.

Gobernanza para resultados

La gobernanza para resultados es un enfoque de gestión pública que se centra en la obtención de resultados tangibles y medibles en términos de eficacia, eficiencia e impacto en la prestación de servicios y la solución de problemas públicos. Se define la gobernanza para resultados como un enfoque de gestión pública en el que el rendimiento y los resultados deseados se convierten en el objetivo central y los actores públicos son evaluados y responsabilizados por el logro de estos resultados (Bovens *et al.*, 2008). Según esta perspectiva, la gobernanza para resultados se caracteriza por su enfoque en la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas basada en los resultados alcanzados.

Según Hood (1995), esta forma de gobernanza implica «un cambio hacia una gestión basada en resultados, con un enfoque en la entrega de productos y servicios públicos y la

mejora del desempeño» (p. 93). En esta definición se destaca la importancia de la entrega efectiva de productos y servicios, así como la mejora continua del desempeño gubernamental. Behn (2005) define la gobernanza para resultados como un proceso en el cual los líderes gubernamentales establecen y alcanzan metas significativas a través del uso efectivo de sus recursos. Según esta perspectiva, la gobernanza para resultados se centra en establecer metas claras y utilizar los recursos de manera eficiente para lograr resultados significativos.

Entre los problemas de la gobernanza para resultados que pueden afectar la capacidad de crear valor pueden mencionarse los siguientes:

- 1) Falta de claridad en los resultados: sin metas claras y medibles se vuelve difícil evaluar si se está creando valor o no. La ausencia de un marco orientado a resultados puede llevar a la ambigüedad y confusión en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- 2) Enfoque a corto plazo: este enfoque puede llevar al descuido de las necesidades y metas más amplias de la sociedad, socavando la creación de valor a largo plazo para el público.
- 3) Sobrestimación de las métricas cuantitativas: un enfoque excesivo en números e indicadores puede llevar a una comprensión limitada del valor y descuidar aspectos cualitativos importantes de los bienes y servicios públicos (Moore, 2011).
- 4) Limitaciones de capacidad y recursos: muchos sistemas de gobernanza – especialmente en países en desarrollo– pueden enfrentar limitaciones en su capacidad institucional, experiencia y recursos financieros (Stoker, 2006).

Gobernanza colaborativa

Otra dimensión de la gobernanza es la colaborativa, la cual se basa en la colaboración activa y continua entre actores múltiples, incluyendo gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y ciudadanía, en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. Ansell y Gash (2008) definen la gobernanza colaborativa como un proceso de toma de decisiones en el que los actores públicos, privados y de la sociedad civil interactúan, deliberan y colaboran para abordar problemas comunes o para alcanzar objetivos compartidos. Esta definición resalta la interacción, la deliberación y la colaboración entre diferentes actores para resolver problemas y lograr objetivos compartidos y subraya la importancia de compartir y gestionar información, recursos y responsabilidades para enfrentar desafíos complejos y lograr beneficios para el bienestar público.

Por otro lado, Sørensen y Torfing (2016) definen la gobernanza colaborativa como una forma de gobernanza que implica la participación activa y cooperativa de actores múltiples en la producción y aplicación de políticas públicas. Esta definición hace hincapié en la participación y cooperación de diversos actores en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas (Ansell y Gash, 2008).

La gobernanza colaborativa puede ser un proceso complejo y conllevar tiempo puesto que la construcción de relaciones de confianza y la participación de los múltiples actores con intereses y perspectivas diferentes puede dificultar la toma de decisiones y la consecución de acuerdos (Ansell y Gash, 2008). La gobernanza colaborativa a menudo se basa en la ausencia de una autoridad central claramente definida, lo que puede dificultar la coordinación y la toma de decisiones. La falta o limitado liderazgo puede hacer que el proceso sea lento y

que las decisiones importantes se pospongan o no se tomen (Sørensen y Torfing, 2016). En algunos casos, los actores involucrados en la gobernanza colaborativa pueden tener diferentes niveles de poder e influencia. Esto puede llevar a desequilibrios en la toma de decisiones y a que los intereses de ciertos grupos prevalezcan sobre otros, lo que afecta negativamente la equidad y la representatividad en el proceso.

Gobernanza multidimensional

La gobernanza multidimensional está asociada al papel gubernamental para gestionar las dimensiones sociales, ambientales, culturales, políticas y económicas que están condicionando el contexto social. El desafío es cómo gestionar tales dimensiones de manera conjunta o transversal para incidir en la creación de valor (Lehmann *et al.*, 2004). En esa noción la transversalidad tiene un papel central.

Otro problema es cómo generar valor en distintas políticas sectoriales, porque la gobernanza multidimensional reconoce la complejidad de los desafíos contemporáneos y busca abordarlos de manera integral, considerando diversas dimensiones y actores involucrados. En lugar de centrarse en una única dimensión o sector, la gobernanza multidimensional promueve la colaboración y coordinación entre diferentes áreas de gobierno, sociedad civil, sector privado y organismos internacionales para lograr resultados más efectivos y sostenibles (Weber *et al.*, 2007). En el contexto actual —caracterizado por la interconexión global y la interdependencia entre los problemas y las soluciones—, la gobernanza multidimensional se vuelve cada vez más relevante. Desafíos como el cambio climático, la pobreza, la migración, la desigualdad y la seguridad no pueden ser abordados de manera aislada, ya que están

estrechamente relacionados y requieren una visión holística (Lange *et al.*, 2013).

La gobernanza multidimensional se basa en la idea de que los problemas no pueden ser resueltos por un solo actor o sector, sino que requieren la participación de múltiples actores y la consideración de diversas dimensiones. Por ejemplo, el cambio climático no puede ser abordado únicamente por los gobiernos, sino que requiere la colaboración de la sociedad civil, el sector privado, las comunidades locales y los organismos internacionales. Además, debe gestionar los aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos para lograr soluciones efectivas (Lange *et al.*, 2013).

Gobernanza multinivel

La noción de gobernanza multinivel se asocia al enfoque de gestión intergubernamental e implica promover procesos de coordinación y planificación para generar valor de manera concurrente en los distintos niveles de gobierno (Agranoff, 1997). El desafío de esta cooperación es cómo generar un consenso y gestionar las distintas prioridades de los actores en distintos niveles. La gobernanza multinivel es un concepto clave en el estudio de la política y la gobernanza contemporánea dado que este enfoque reconoce que los desafíos y las decisiones políticas trascienden los límites de un solo nivel de gobierno y que la toma de decisiones y la implementación de políticas efectivas requieren la colaboración y la coordinación entre múltiples niveles de gobierno y actores no gubernamentales (Armitage *et al.*, 2010).

La gobernanza multinivel destaca el papel de la interdependencia entre los niveles de gobierno y es una respuesta necesaria a la creciente complejidad de los desafíos contemporáneos. También implica la distribución del poder, la toma de decisiones

entre diferentes niveles de gobierno y la cooperación horizontal entre actores no gubernamentales, como organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (Enderlein *et al.*, 2010). Otra definición de la gobernanza multinivel se centra en la relación y gestión entre los niveles de gobierno y la formación de redes de actores en múltiples niveles, pues no solo implica la colaboración entre diferentes niveles de gobierno, sino también la participación de actores no estatales en la toma de decisiones y la implementación de políticas (Hooghe y Marks, 2010). La gobernanza multinivel se presenta como una respuesta efectiva a los desafíos contemporáneos que trascienden los límites de un solo nivel de gobierno, por ello su estudio continúa siendo relevante en el análisis de la política y la gobernanza en la actualidad.

Gobernanza multiactor

La gobernanza multiactor se vincula con la gestión de las distintas prioridades de los actores según diferentes ámbitos –federal, estatal y local–. Tales actores pueden tener diferentes prioridades según sus clientelas o comunidades. El reto es cómo consensuar para establecer acuerdos mínimos entre diversos actores multinivel que permitan la gobernabilidad o la implementación de políticas comunes. La gobernanza multiactor reconoce la participación de múltiples actores –más allá de los gobiernos– en los procesos de toma de decisiones y la implementación de políticas. Se define como un proceso político que implica la interacción y colaboración entre actores estatales y no estatales en la formulación y la implementación de políticas públicas (Newell y Paterson, 2010). Según esta perspectiva, la gobernanza multiactor implica la participación y gestión activa de actores no gubernamentales, como organizaciones de la sociedad civil, empresas y grupos

de interés, junto con los actores estatales en los procesos de gobernanza.

En resumen, la gobernanza multiactor se refiere a la participación de múltiples actores en el proceso de toma de decisiones y, en particular, en la implementación de políticas. Estos actores pueden incluir tanto a los actores estatales como a los no estatales y su participación implica la gestión de la interacción, la colaboración y la negociación para abordar problemas y desafíos comunes (Malcolm, 2008). La gobernanza multiactor reconoce la importancia de la diversidad de perspectivas y la necesidad de soluciones colectivas en los procesos de gobernanza.

*Interrelación entre gobernanza multidimensional,
multinivel y multiactor*

La implementación de la gobernanza multidimensional, multinivel y multiactor presenta una serie de retos, entre ellos se destacan los siguientes:

- 1) Coordinación y cooperación: la gobernanza multidimensional implica la colaboración entre diferentes actores y sectores, lo cual puede resultar complejo debido a la diversidad de intereses, objetivos y enfoques. Uno de los retos clave es lograr una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre los actores estatales y no estatales, para evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar la eficacia de las políticas (Enderlein *et al.*, 2010).
- 2) Jerarquías y poder: la gobernanza multinivel puede enfrentar desafíos relacionados con las jerarquías de poder existentes entre los diferentes niveles de gobierno y actores. La distribución del poder y la toma de decisiones

- entre los niveles de gobierno y la participación de actores no estatales pueden generar tensiones y conflictos. La gestión de estas dinámicas de poder es fundamental para lograr una gobernanza efectiva (Malcolm, 2008).
- 3) Diferencias culturales y de enfoque: la gobernanza multiactor implica la participación de diversos actores con diferentes culturas organizativas, prioridades y enfoques. Uno de los retos consiste en superar estas diferencias y lograr una comprensión mutua, así como la creación y gestión de mecanismos de coordinación y toma de decisiones que sean inclusivos y respeten la diversidad de perspectivas (Newell y Paterson, 2010).
 - 4) Falta de capacidad y recursos: implementar la gobernanza multidimensional y multiactor puede requerir recursos financieros, humanos y tecnológicos significativos. Uno de los retos es asegurar que todos los actores involucrados tengan la capacidad y los recursos necesarios para participar efectivamente en los procesos de gobernanza (Newig y Fritsch, 2009).
 - 5) Rendición de cuentas y transparencia: la gobernanza multinivel y multiactor puede enfrentar desafíos en términos de rendición de cuentas y transparencia. Un reto es enfatizar la importancia de establecer mecanismos de rendición de cuentas claros y transparentes, así como garantizar que todos los actores involucrados en la gobernanza sean responsables de sus acciones y decisiones (Roloff, 2008).

*Evolución teórica y conceptual de la gobernanza
según sus componentes ontológicos, epistemológicos,
metodológicos y escalares*

Se aborda de manera breve la evolución teórico-conceptual que ha tenido la gobernanza en términos de sus ámbitos de acción –política, administración y pública–, como de sus diversos componentes –ontológico, epistemológico, metodológico y escalar–. La gobernanza ha evolucionado de manera significativa en las últimas décadas. Anteriormente, la gobernanza se centraba en los roles y las responsabilidades del Estado y sus instituciones; actualmente, la gobernanza aborda un enfoque más amplio, que incluye a la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos individuales. Desde una perspectiva de la gestión, la gobernanza tiene el reto de incluir las demandas de tales actores mediante una priorización de sus demandas, para lo cual la gobernanza impulsa el diálogo, la persuasión, la argumentación y la evidencia por medio de una gestión política (Majone, 1997; Moore, 2011).

La evolución teórica y conceptual de la gobernanza ha sido objeto de estudio y debate en diferentes disciplinas, como la ciencia política, la sociología y la administración pública. A lo largo del tiempo, han surgido diversas perspectivas y enfoques que han contribuido a la comprensión de este concepto.

Ámbito de la ciencia política

La gobernanza se centra en el estudio y gestión de las estructuras, los procesos y las dinámicas del poder político y la toma de decisiones en el ámbito gubernamental. Se examinan las instituciones políticas, las relaciones de poder, los sistemas de gobierno y las políticas públicas para comprender cómo se ejerce el poder y cómo se gestionan los asuntos públicos

en diferentes contextos, en particular mediante consensos políticos que permiten la viabilidad política de las políticas (Gruber, 2023). Su enfoque destaca la importancia de la participación ciudadana y la *accountability* en la gobernanza democrática (Dahl y Soss, 2014).

La gestión política permite la identificación de las necesidades y prioridades sociales. Implica la toma de decisiones estratégicas para maximizar el valor público. Es importante evaluar diferentes opciones, considerar el impacto de sus decisiones en la sociedad y tomar medidas informadas. Esto conlleva un análisis exhaustivo de los costos y beneficios, la evaluación de riesgos y la identificación de las mejores soluciones posibles. La toma de decisiones estratégicas eficaces es crucial para lograr resultados positivos y sostenibles (Gruber, 2023).

La gestión política incluye la implementación efectiva de políticas públicas. Una buena idea o propuesta no es suficiente: es necesario hacerla viable y garantizar que se logren los resultados esperados (Dahl y Soss, 2014). La implementación efectiva requiere una planificación eficaz, la coordinación de diferentes actores y la supervisión constante para evaluar el progreso y realizar ajustes cuando sea necesario. La gestión política exitosa se traduce en políticas que se implementan de manera eficiente y generan un impacto positivo en la sociedad (Moore, 2011).

Ámbito de la administración pública

La administración pública se ocupa del estudio y la gestión de las organizaciones y los procesos gubernamentales. La gobernanza se enfoca en cómo se gestionan las políticas públicas, los recursos y cómo se establecen las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales (Rosenbloom

et al., 2022). Los estudios en administración pública también exploran los principios de transparencia, de rendición de cuentas y de eficacia en la gestión de los asuntos públicos (Pierre y Peters, 2020).

La gobernanza y la administración pública eficientes y efectivas son clave para garantizar que las políticas y los programas se implementen de manera adecuada y logren los resultados deseados (Rosenbloom *et al.*, 2022). Una buena administración pública, respaldada por una gobernanza sólida, puede contribuir a la eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos (Hood, 1995).

La gobernanza y la administración pública son cruciales para promover la equidad y la inclusión social. La buena gobernanza y una administración pública justa son fundamentales para garantizar que las políticas públicas beneficien a todos los sectores de la sociedad, especialmente a los grupos más vulnerables. Esto implica la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la consideración de sus necesidades y perspectivas (Pierre y Peters, 2020).

En resumen, la gobernanza y la administración pública desempeñan un papel fundamental en la creación de valor público (Moore, 2011). Estos conceptos contribuyen a la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la equidad, la inclusión, la gestión del riesgo y la resiliencia en la gestión de los asuntos públicos. La importancia de una buena gobernanza y una administración pública sólida no solo radica en la implementación exitosa de políticas y programas, sino también en la confianza ciudadana, la participación ciudadana y el bienestar general de la sociedad.

Para analizar la evolución de la gobernanza es importante considerar sus componentes ontológicos, epistemológicos, metodológicos y escalares.

Componente ontológico

Desde un punto de vista ontológico, la gobernanza se refiere al estudio de las estructuras y los procesos de toma de decisiones en el ámbito político y social. Se centra en cómo se ejerce el poder y cómo se gestionan los asuntos públicos. En sus inicios, la gobernanza se asociaba principalmente con el gobierno estatal y las instituciones formales de autoridad (Considine y Lewis, 1999). Sin embargo, con el tiempo su enfoque se ha ampliado para incluir otros actores y formas de gobernanza. Esto incluye a los ciudadanos, a las agencias gubernamentales, a los actores internacionales, a la sociedad civil y a las empresas. También implica la identificación y gestión de las interconexiones y las interdependencias entre estos actores. Easton (1957) ha realizado contribuciones en el campo de la teoría política y la gobernanza y ha analizado la gobernanza desde la perspectiva de los sistemas políticos y las interacciones entre los actores, centrándose en la estructura y los procesos de gobernanza. Jessop (1998) también ha abordado la gobernanza desde una perspectiva ontológica y crítica. Su enfoque analiza las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, y cómo estas relaciones dan forma a la gobernanza en diferentes contextos.

Desde una perspectiva ontológica, la gobernanza debe tener en cuenta que la realidad social es compleja y dinámica. Reconoce la existencia de múltiples actores, de intereses y valores en juego. Además, concibe que los problemas sociales no pueden ser abordados de manera aislada, sino que están interconectados y requieren un enfoque integral. La gobernanza con una perspectiva ontológica se basa en la idea de que los problemas sociales son sistemas emergentes que deben ser entendidos y gestionados, considerando las interacciones entre los diversos componentes sociales, políticos y económicos

(Easton, 1957). Estos elementos deben ser gestionados bajo una agenda multidimensional, multinivel y multiactor.

Componentes epistemológicos

En cuanto a los componentes epistemológicos, la gobernanza ha experimentado un cambio significativo en la forma en que se entiende y se aborda desde el punto de vista del conocimiento. Inicialmente, se consideraba como un enfoque basado en la teoría de la elección racional, que se centraba en los incentivos y los cálculos estratégicos de los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, con el tiempo se ha reconocido la importancia de otros factores, como las normas sociales, los valores, la cultura y las relaciones de poder, que influyen en la forma en que se gobierna y se gestionan los asuntos públicos. Hood y Heald (2006) han explorado la gobernanza desde una perspectiva epistemológica basada en la ciencia política y la teoría de la elección racional. Su enfoque se centra en el uso de modelos y teorías formales para comprender y predecir los comportamientos y las decisiones en la gobernanza. El tema estructural es cómo integrar tales dimensiones que permitan la creación de valor social en contextos con altas demandas y desigualdades sociales y asimetrías en las fronteras.

La interacción entre la gobernanza y la epistemología también se relaciona con la gestión y promoción de participación ciudadana y la legitimidad de las decisiones públicas. La gobernanza participativa implica involucrar a los ciudadanos y a diferentes grupos de interés en el proceso de toma de decisiones, reconociendo que su conocimiento y experiencia son valiosos para la identificación de problemas, la generación de soluciones innovadoras y la evaluación de los resultados (Gruber, 2023). La epistemología contribuye a garantizar que

este conocimiento sea reconocido y valorado, estableciendo mecanismos y procesos para su inclusión en la toma de decisiones y promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Componentes metodológicos

La gobernanza ha adoptado diferentes enfoques y herramientas para su estudio. En sus primeras etapas, se basaba principalmente en el análisis de políticas públicas y la evaluación de los resultados de las acciones gubernamentales. Sin embargo, a medida que el concepto se ha ampliado, se han desarrollado métodos más participativos, como el enfoque de gobernanza multinivel, que involucra a diferentes niveles de gobierno y a múltiples actores en la toma de decisiones (Lynn *et al.*, 2000). Además, se han utilizado enfoques cualitativos y cuantitativos para analizar y comprender los procesos de gobernanza.

La gobernanza y el proceso metodológico están intrínsecamente ligados en la búsqueda de crear y gestionar el valor público. El proceso metodológico se refiere al enfoque sistemático y riguroso para abordar problemas, recopilar datos, analizar información y tomar decisiones informadas. En la creación de valor público, la gobernanza se apoya en un proceso metodológico sólido para garantizar que las políticas y acciones implementadas generen los resultados deseados y sean efectivas en la creación de tal valor social. La gobernanza proporciona el marco político y social en el que se toman las decisiones, mientras que el proceso metodológico garantiza que estas decisiones sean fundamentadas, informadas y efectivas. Al integrar un enfoque metodológico riguroso en la gobernanza, se pueden generar políticas y acciones más eficaces y equitativas, contribuyendo a la creación de valor público.

Componentes escalares

La gobernanza ha evolucionado en términos de las escalas y los niveles en los que se aplica. Inicialmente, se centraba en el gobierno estatal y las políticas públicas a nivel nacional; sin embargo, con la globalización y la creciente interdependencia entre los países, se ha reconocido la importancia de la gobernanza a nivel internacional y transnacional (Malcolm, 2008). Esto ha llevado al surgimiento de nuevas formas de gobernanza global y a la aparición de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones en fronteras comparadas.

La gobernanza y la gestión multiescalar son dos enfoques clave en la creación de valor público, en diferentes niveles y ámbitos. La gestión multiescalar implica la coordinación y colaboración entre diferentes niveles de gobierno, actores y territorios. La creación de valor público requiere un enfoque integral que considere los diferentes niveles de gobierno y las interrelaciones entre ellos. La gestión multiescalar implica la participación y cooperación de múltiples actores, incluyendo gobiernos locales, regionales, nacionales e internacionales, así como organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (Roloff, 2008). Esta colaboración permite una visión más completa de los problemas y una respuesta más efectiva, al aprovechar los recursos y conocimientos de cada nivel y actuar de manera coordinada.

La gestión multiescalar implica la coordinación de políticas y acciones en diferentes niveles y escalas territoriales. Reconoce que muchos problemas sociales y desafíos tienen dimensiones que trascienden fronteras administrativas y requieren una respuesta conjunta. Por ejemplo, el cambio climático, la migración y la pobreza son problemas que no se limitan a una sola jurisdicción o país y requieren una gestión colaborativa y coordinada a nivel global, regional y local (Bulkeley *et al.*, 2012).

*Discusión de la gobernanza
y las fronteras comparadas*

Gobernanza y asimetrías en las fronteras

En este cuarto apartado se discute de manera particular la forma que asume la gobernanza desde una perspectiva de fronteras comparadas, recuperando los conceptos antes mencionados y analizando los elementos estructurales que presentan las fronteras para el ejercicio de la gobernanza.

El estudio y la comprensión de las fronteras comparadas es fundamental para comprender las dinámicas sociopolíticas, económicas y culturales. La gobernanza es un enfoque que destaca la cooperación y la participación de múltiples actores en la toma de decisiones y la gestión de los problemas transfronterizos. Un problema estructural son las asimetrías que condicionan los procesos de cooperación y planificación transfronteriza y que condicionan los problemas compartidos (Walters, 2006; Wilder *et al.*, 2012). Tales asimetrías se manifiestan en las dimensiones legales, institucionales, económicas y culturales que pueden limitar la agenda bilateral. Sin embargo, la necesidad e importancia de promover procesos de competitividad y bienestar en las fronteras ha influido para gestionar tales asimetrías y con ello establecer mecanismos transfronterizos y binacionales (Perkmann, 2007).

Las asimetrías en la cooperación transfronteriza tienen un impacto negativo en la gobernanza de la región. Estas asimetrías pueden manifestarse en términos económicos, políticos y socioeconómicos, generando desequilibrios y limitando la efectividad de la cooperación. Superar estas asimetrías requiere promover una eficaz gestión y gobernanza para promover una mayor equidad, inclusión y participación de todas las partes involucradas en los procesos transfronterizos.

La gobernanza busca promover la colaboración y la coordinación entre estos actores para abordar los desafíos comunes y lograr resultados más efectivos (Ansell y Gash, 2008). El problema es cómo gestionar tales dimensiones para reducir las diferencias y definir acuerdos básicos que permitan la implementación de una agenda para la competitividad y el bienestar en regiones fronterizas distintas (Bryson *et al.*, 2014).

Entre los aportes que la gobernanza ofrece al estudio de las fronteras comparadas se pueden mencionar los siguientes:

- 1) Enfoque multinivel: la gobernanza reconoce la importancia de múltiples actores y niveles de gobierno en la toma de decisiones y la gestión de las fronteras. Esto implica que no solo los gobiernos nacionales tienen un papel relevante, sino también los gobiernos regionales/ locales y los actores no estatales, como organizaciones internacionales, comunidades locales y empresas. Este enfoque multinivel permite comprender las interacciones y tensiones entre los diferentes actores y niveles de gobierno en la gestión de las fronteras (Mumme *et al.*, 2012). El reto conceptual, metodológico y en términos de incidencia es cómo promover procesos de planificación estratégica transfronteriza y binacional, según las asimetrías, pero en los que se comparten problemas fronterizos en distinta escala (Perkmann, 2007).
- 2) Participación y colaboración: la gobernanza enfatiza la importancia de la participación y la colaboración de los actores involucrados en la toma de decisiones y la implementación multinivel y multiactor de políticas en las fronteras. Esto implica incluir a los actores locales y a las comunidades fronterizas en los procesos de toma de decisiones ya que tienen un conocimiento contextual y experiencia que pueden contribuir a la gestión de

las fronteras de manera más efectiva. Un ejemplo es el problema de aguas compartidas, en el que –si bien han existido diferencias– han existido iniciativas de planificación (Frisvold y Caswell, 2000). Otro reto es la adaptación y adopción de buenas prácticas de gestión en las ciudades fronterizas que permitan reducir los problemas transfronterizos.

- 3) Enfoque transfronterizo: la gobernanza permite gestionar las fronteras como espacios de interacción y cooperación, en lugar de como meras líneas divisorias. Se reconoce que las fronteras pueden ser lugares de encuentro y colaboración, donde se generan oportunidades para gestionar la integración económica, cultural y social (Walters, 2006). Este enfoque transfronterizo implica la creación y gestión de mecanismos y acuerdos de cooperación entre los países vecinos para abordar problemas comunes, como el comercio, la seguridad, el medio ambiente y la migración. En tales acuerdos han existido mecanismos que han permitido la implementación de políticas y programas orientados a promover la competitividad y el bienestar, pero que no necesariamente han reducido las diferencias en los niveles de desarrollo entre ambos países (Anderson y Gerber, 2007).

Flexibilidad y adaptabilidad

La gobernanza reconoce que las fronteras son espacios dinámicos y cambiantes, donde las condiciones y los desafíos pueden evolucionar rápidamente. Por lo tanto, se requiere un enfoque flexible y adaptativo que permita ajustar las políticas y las estrategias en función de las necesidades y las circunstancias cambiantes. El reto es promover una gestión y una gobernanza adecuadas que permitan consensuar y definir políticas

comunes. Esto implica una mayor apertura a la experimentación, la retroalimentación y la revisión de las políticas existentes para abordar los desafíos emergentes en las fronteras.

Viabilidad de la gobernanza y la cooperación transfronteriza

Como se discutió en la primera parte de este capítulo, la cooperación fronteriza entre países vecinos desempeña un papel fundamental en la promoción del desarrollo económico, el ambiente, la seguridad y la estabilidad en las regiones limítrofes. La viabilidad de la gobernanza para crear valor en las fronteras se convierte en un factor crucial para lograr una cooperación efectiva en el marco de las buenas prácticas internacionales (Kjaer, 2023; Scott, 1999). La viabilidad se refiere a la capacidad de las políticas y los mecanismos de gobernanza para ser percibidos como legítimos, creíbles y factibles por parte de los actores involucrados (Emerson y Nabatchi, 2015; Grindle, 2004).

Entre los factores que determinan la viabilidad de la gobernanza se puede mencionar, en primer término, la confianza entre los actores fronterizos. La confianza es un elemento clave para fomentar la colaboración y el diálogo constructivo. Cuando los actores perciben que las políticas y acciones implementadas son factibles y están respaldadas por un marco normativo claro, se sienten más dispuestos a comprometerse y participar activamente en los procesos de cooperación (Perkmann, 2003). La confianza facilita el intercambio de información, la toma de decisiones conjuntas y la implementación efectiva de medidas fronterizas (Jessop, 2004).

En segundo lugar, la viabilidad política es esencial para la continuidad de la cooperación fronteriza. Los cambios en los gobiernos y las dinámicas políticas pueden afectar la estabilidad de los mecanismos de gobernanza. Sin embargo, si existe

una base sólida de viabilidad política y fundamentada en un marco normativo, los líderes y las instituciones estarán comprometidos en mantener y fortalecer la cooperación a largo plazo, más allá de los cambios en el poder (Grindle, 2004). La viabilidad política implica una voluntad política sostenida de trabajar en conjunto y buscar soluciones comunes para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades en la frontera (Blatter, 2004).

En tercer lugar, la viabilidad económica desempeña un papel crucial en la cooperación fronteriza, pues implica la creación de oportunidades comerciales, la facilitación del comercio y la inversión, así como la reducción de las disparidades socioeconómicas (Perkmann, 2003). Cuando las políticas y los mecanismos de gobernanza son percibidos como viables económicamente, se generan incentivos para una mayor cooperación y se promueve un entorno propicio para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en la región fronteriza (Cornago, 1999).

El desafío de la gobernanza transfronteriza es hacer viables –con base en una eficaz gestión y gobernanza– los mecanismos de colaboración y cooperación para promover procesos de competitividad y bienestar y adaptar algunas de las mejores prácticas de planeación y coordinación transfronteriza (Meuleman, 2008). En tal contexto, la promoción de una gobernanza multinivel y multiactor es también una estrategia clave para reactivar las políticas de competitividad y bienestar fronterizos y transfronterizos.

La premisa que se plantea es que los problemas de las fronteras se podrían reducir si existiera un modelo eficaz y viable de gobernanza transfronteriza (ver cuadro 4) y con una visión estratégica para promover una agenda fundamentada en la competitividad y el bienestar.

Cuadro 4. Elementos de gestión de la viabilidad de la gobernanza transfronteriza

<i>Gobernanza viable</i>	<i>Gobernanza poco viable</i>
Diagnóstico estratégico	Diagnóstico parcial
Multidimensional	Limitada evaluación de la viabilidad
Evaluación de la viabilidad –normativa, económica, política, social–	
Estrategias transversales	Estrategias limitadas
Dirección hacia valor público	Dirección reactiva
Agenda estratégica y focalizada	Ausente o limitada agenda
Coordinación multinivel y multiactor	Coordinación limitada
Planificación estratégica	Nula planificación
Evaluación de impactos	Limitada evaluación
Monitoreo transversal	Ausente monitoreo

Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

Se analizó la gobernanza como un modelo de gestión para generar resultados o impactos sociales en el marco de las regiones fronterizas asimétricas. Se examinó la dimensión territorial transfronteriza, en la cual se gestionan los flujos entre las fronteras que pueden ser asimétricas según sus niveles de desarrollo. Igualmente, se analizó la dimensión frontera local, en la cual se centran los acontecimientos y dinámicas específicas que ocurren en la región frontera nacional. Ambos conceptos están interrelacionados y se entrelazan en el caso de las complejas relaciones entre México y Estados Unidos.

El estudio de la gobernanza en fronteras comparadas permite comprender y comparar los diferentes enfoques gubernativos adoptados por los países en sus confines limítrofes. Al analizar las políticas, las regulaciones y las prácticas implementadas en distintas fronteras, se puede promover una gobernanza transfronteriza para impulsar la competitividad y el bienestar o reducir las asimetrías existentes.

La gestión en fronteras asimétricas –por sus niveles de desarrollo y capacidades institucionales– se asocia a las acciones y estrategias utilizadas para abordar las desigualdades y disparidades. Implica la implementación de políticas y programas que buscan reducir las brechas en términos de desarrollo económico, social y ambiental. La gestión eficaz conlleva la asignación adecuada de recursos, la planificación estratégica y la implementación de proyectos y programas que beneficien a las poblaciones fronterizas con menor nivel de desarrollo.

La gestión y la gobernanza son dos enfoques complementarios en el análisis de fronteras comparadas. La gestión se enfoca en la implementación eficiente de políticas y acciones para abordar problemas específicos, mientras que la gobernanza proporciona el marco de colaboración y participación necesarias para enfrentar desafíos más amplios y estructurales. Ambos enfoques son importantes para gestionar las complejidades de las fronteras asimétricas y generar soluciones integrales y sostenibles.

Una eficaz gobernanza se asocia con el fortalecimiento de capacidades institucionales que permitan hacer viable la creación de valor público, con base en los elementos de gestión: una *visión* que oriente el rumbo en materia de gestión transfronteriza; una *dirección* como proceso de formulación de estrategias; un *liderazgo* capaz de anticipar, vislumbrar y mantener dichas estrategias, y promueva consensos internos y externos bajo una agenda multinivel y multiactor orientada

a crear valor; además de definir una agenda en la cual se determinen las prioridades de las políticas fronterizas orientada hacia la competitividad y el bienestar.

La relación entre la gobernanza, el valor público y la cooperación transfronteriza es de vital importancia para abordar los desafíos comunes y fomentar el desarrollo sostenible en las regiones fronterizas con menor nivel de desarrollo. Existe una interconexión conceptual de estos elementos y su relevancia para promover y hacer viable una cooperación efectiva en un marco de asimetrías diversas en las fronteras.

La cooperación transfronteriza requiere una gobernanza sólida y efectiva para gestionar los desafíos compartidos. Una gobernanza bien estructurada y basada en la gestión y generación de valor público puede facilitar la colaboración y la toma de decisiones conjuntas, promoviendo la implementación de políticas y acciones que beneficien a las fronteras de menor desarrollo. La cooperación transfronteriza también implica la participación activa de diferentes actores, como gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y comunidades locales. Una gobernanza efectiva debe fomentar la participación inclusiva y el diálogo entre estos actores, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la colaboración para alcanzar objetivos compartidos.

Referencias

- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 125-170). Alianza Universidad.
- Aguilar, L. F. (2013). Gobernanza transfronteriza: Una observación conceptual. En M. Barajas y L. Aguilar, *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (1.^a ed.). El Colef.

- Aguilar, L. F. (2019). *La gobernanza del sector público*. El Colegio de Jalisco.
- Anderson, J., y Gerber, J. (2007). *Fifty Years of Change on the U.S.-Mexico Border: Growth, Development, and Quality of Life*. University of Texas Press.
- Ansell, C., y Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Armitage, D., Berkes, F., y Doubleday, N. (edits.). (2010). *Adaptive co-management: collaboration, learning, and multi-level governance*. UBC Press.
- Behn, R. D. (2005). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Blatter, J. (2004). From 'spaces of place' to 'spaces of flows'? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 530-548.
- Blondel, J. (2014). *Comparative Government Introduction*. Routledge.
- Booher, D. E., e Innes, J. E. (2003). *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity* [Documento de trabajo, núm. 2003, 03]. University of California. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/23606/1/WP-2003-03.pdf>
- Bovens, M., Hart, P., y Kuipers, S. (2008). The politics of policy evaluation. En R. E. Goodin, M. Rein y M. Moran (edits.), *Handbook of Policy Evaluation* (pp. 319-335). Oxford University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., y Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

- Bulkeley, H., Andonova, L., Bäckstrand, K., Betsill, M., Compagnon, D., Duffy, R., Kolk, A., Hoffman, M., Levy, D., Newell, P., Milledge, T., Paterson, M., Pattberg, P., y Van Deveer, S. (2012). Governing climate change transnationally: assessing the evidence from a database of sixty initiatives. *Environment and planning C: Government and Policy*, 30(4), 591-612.
- Considine, M., y Lewis, J. M. (1999). Governance at ground level: The frontline bureaucrat in the age of markets and networks. *Public Administration Review*, 59(6), 467-480.
- Cornago, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and cooperation. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 40-57.
- Dahl, A., y Soss, J. (2014). Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy. *Public Administration Review*, 74(4), 496-504.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World politics*, 9(3), 383-400.
- Emerson, K., y Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717-747.
- Enderlein, H., Walti, S., y Zurn, M. (edits.). (2010). *Handbook on multi-level governance*. Edward Elgar Publishing.
- Falcão, H., y Marini, C. (2010). *Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública*. Instituto Publix.
- Falcão, H., Mota, J. P., y Marini, C. (2019). Business models in the public domain: the public governance canvas. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(1), 50-67.
- Frisvold, G. B., y Caswell, M. F. (2000). Transboundary water management Game-theoretic lessons for projects on

- the US-Mexico border. *Agricultural Economics*, 24(1), 101-111.
- Fukuyama, F. (2019). *State-building: governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525-548.
- Gruber, J. (2023). *Controlling bureaucracies: Dilemmas in democratic governance*. University of California Press.
- Hajer, M., Hajer, M. A., Wagenaar, H., Goodin, R. E., y Barry, B. (edits.). (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public Administration*, 73(1), 165-183.
- Hood, C., y Heald, D. (2006). Transparency: The key to better governance? *Proceedings of the British Academy*, 135. Oxford University Press.
- Hooghe, L., y Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. En H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn (edits.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 17-31). Edward Elgar Publishing.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.
- Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Revista Eure*, XXIX(9), 25-41.
- Krasner, S. D. (1989). *Power Asymmetries and Relations Between Mexico and the United States*. Stanford University.
- Kjaer, A. M. (2023). *Governance*. John Wiley & Sons.
- Lange, P., Driessen, P. P., Sauer, A., Bornemann, B., y Burger, P. (2013). Governing towards sustainability-conceptualizing

- modes of governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(3), 403-425.
- Lehmann, E., Warning, S., y Weigand, J. (2004). Governance structures, multidimensional efficiency and firm profitability. *Journal of Management and Governance*, 8(3), 279-304.
- Lynn Jr., L. E. (1999). Public Management in North America. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 1, 301-310.
- Lynn Jr., L. E., Heinrich, C. J., y Hill, C. J. (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-262.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE.
- Malcolm, J. (2008). *Multi-stakeholder governance and the Internet Governance Forum*. Terminus Press.
- May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Springer Science & Business Media.
- Moore, M. (2011). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Morata, F., y Noferini, A. (2014). *Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica* [Documento de trabajo núm. 326]. Institut de Ciències Polítiques. <https://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp326.pdf?noga=1>
- Mumme, S. P., Ibáñez, O., y Till, S. M. (2012). Multilevel governance of water on the US-Mexico border. *Regions and Cohesion*, 2(2), 6-29.

- Newell, P., y Paterson, M. (2010). *Climate capitalism: global warming and the transformation of the global economy*. Cambridge University Press.
- Newig, J., y Fritsch, O. (2009). Environmental governance: participatory, multi-level-and effective? *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 197-214.
- Newman, D., y Paasi, A. (1998). Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography. *Progress in Human Geography*, 22(2), 186-207.
- North, D. C. (2018). Institutional change: A framework of analysis. En D. Braybrooke (edit.), *Social Rules* (pp. 189-201). Routledge.
- Nugent, P. (2012). Border towns and cities in comparative perspective. En T. M. Wilson y H. Donnan (edits.), *A Companion to Border Studies* (pp. 557-572). Blackwell Publishing.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1995). Reinventing government. *Journal of Leisure Research*, 27(3), 302-304.
- Ostrom, E. (1999). *Self-governance and forest resources* [Documento ocasional núm. 20]. Cifor. https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-20.pdf
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153-171.
- Perkmann, M. (2007). Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(6), 861-879.
- Pierre, J., y Peters, B. G. (2020). *Governance, Politics and the State*. Bloomsbury Publishing.

- Roloff, J. (2008). Learning from multi-stakeholder networks: Issue-focussed stakeholder management. *Journal of Business Ethics*, 82, 233-250.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., y Clerkin, R. M. (2022). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. Routledge.
- Scott, J. W. (1999). European and North American contexts for cross-border regionalism. *Regional Studies*, 33(7), 605-617.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (edits.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Vandenabeele, W., y Van de Walle, S. (2008). International differences in public service motivation: Comparing regions across the world. En L. J. Perry y A. Hondeghem (edits.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 223-244). Oxford University Press.
- Walters, W. (2006). Border/control. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 187-203.
- Weber, E. P., Lovrich, N. P., y Gaffney, M. J. (2007). Assessing collaborative capacity in a multidimensional world. *Administration & Society*, 39(2), 194-220.
- Wilder, M., Garfin, G., Ganster, P., Eakin, H., Romero-Lankao, P., Lara-Valencia, F., y Varady, R. G. (2012). Climate change and US-Mexico border communities. En G. Garfin, A. Jardine, R. Merideth, M. Black y S. LeRoy (edits.), *Assessment of climate change in the Southwest United States: A report prepared for the national climate assessment* (pp. 340-384). Island Press.
- Womack, B. (2016). *Asymmetry and international relationships*. Cambridge University Press.

Gobernanza: Connotaciones, significados e implicaciones

María Guadalupe Ortiz Gómez

Introducción

En las últimas décadas el término «gobernanza» se ha popularizado en los discursos de diferentes arenas de la vida social. Ya desde inicios del año 2000, Kooiman (2003) había señalado que dicho término se estaba haciendo popular en diferentes áreas de las ciencias sociales. Es cada vez más frecuente escuchar tanto a políticos como a empresarios, personas de la sociedad civil, comunicadores y académicos incluir dicho término en sus disertaciones. A pesar de ello, la palabra «gobernanza» no tiene un significado único y tampoco se usa siempre en un mismo sentido. Se trata de una noción cuyo contenido se encuentra sometido a un debate en constante evolución (Stoker, 1998). Es una palabra antigua que ha ido adquiriendo connotaciones novedosas, las cuales han permitido identificar diversas y complejas problemáticas que le subyacen (Launay, 2005; Stoker, 1998).

De acuerdo con D'Eramo (2017), «la gobernanza puede verse como una nueva respuesta innovadora que tiene como trasfondo la cuestión del Estado, en torno a supuestos y significados que representan un principio innovador dentro de la tradición de las visiones políticas de la modernidad» (p. 127). Aunque su emergencia a nivel global en la década de 1990 se debe, en gran parte, a la promoción que le han dado organismos internacionales, debemos reconocer que su asociación natural con la palabra «gobierno» la coloca como una de las nociones políticas y académicas más relevantes a discutir en el contexto actual (D'Eramo, 2017; Launay, 2005; Stoker, 1998).¹ Se trata de una noción teórica y política que se ha consolidado como un elemento fundamental para la comprensión de la vida social contemporánea, así como para su gestión. En este sentido, en el caso de los estudios sobre fronteras, la gobernanza se presenta como un eje nodal.

En el presente trabajo se ofrece un panorama sobre las connotaciones y los significados del término en dos dimensiones principales: la gobernanza como teoría y la gobernanza como proyecto político. De igual forma, se plantea una propuesta de enfoque teórico basada en Dick y Schraven (2018), que podría ser de utilidad en los estudios sobre fronteras tanto en el eje de fronterización-desfronterización como en el de cooperación y conflicto. El objetivo es comprender, en términos generales, cómo ha evolucionado el significado del término y también cómo se ha utilizado en los discursos políticos.

Este capítulo se divide en tres apartados, más las conclusiones: en el primero se aborda a la gobernanza como concepto, destacando los significados que se le han dado en su uso; en el

¹ A pesar de que hace 20 años Kooiman (2003) señalaba que se trataba de un concepto que se había puesto «de moda», es innegable que el debate alrededor de este sigue vigente.

segundo se presenta un panorama general sobre la evolución del concepto; en el tercero se presenta una propuesta sobre la perspectiva analítica para el estudio de las fronteras comparadas. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones.

Gobernanza como concepto: Connotaciones y significados

De acuerdo con Stoker (1998), el término de gobernanza se usa en una variedad de significados.² A pesar de ser un concepto polisémico y que se utiliza frecuentemente tanto en los discursos políticos como académicos, su definición no siempre es debidamente discutida.³ Porras (2011) propone que se trata de un «concepto paraguas» en el que caben una gran cantidad de significados y corrientes teóricas. Si a ello sumamos el hecho de que involucra diferentes áreas disciplinarias y multidisciplinares —ciencias sociales, políticas, administrativas y filosóficas— y de la vida política —asociada a modelos de gestión pública—, podemos afirmar que la noción de gobernanza constituye todo un campo de análisis de dimensiones altamente complejas.

En una primera aproximación, el análisis del concepto puede estructurarse tomando como ejes las diferentes connotaciones que se le han dado. Por ejemplo, Serna de la Garza (2010) identifica dos: la primera es una «descriptiva», que se refiere a la forma en que una sociedad se organiza para la consecución de metas comunes; la segunda es una «normativa», que hace alusión a lo que los organismos internacionales han

² El concepto ha sido definido por diversos autores como Rosenau (1995), Keohane y Nye (2000), Peters y Pierre (2005), Cerrillo (2005), Graña (2005), Dingwerth y Pattberg (2006), Zurbriggen (2011), D'Eramo (2017), Martí (2016), entre muchos otros.

³ Nita (2013), por ejemplo, señala que el término «gobernanza regional de las migraciones» —*regional migration governance*— ha sido escasamente definido.

denominado «buena gobernanza» e incluye una serie de prácticas en las que se reconoce la interdependencia entre actores de diferentes arenas de la vida social y la idea de descentralización de la conducción social. Por otro lado, Dingwerth y Pattberg (2006) identifican tres maneras en que se puede entender el término: 1) como conjunto de fenómenos que transcurren en la realidad –fenómeno observable–, 2) como una teoría política que se concibe para incluir sistemas de normas que abarcan todos los niveles de la vida humana y 3) como proyecto político de orden para el sistema internacional. En este sentido, estos autores coinciden con Serna de la Garza (2010) en dos de las connotaciones: la gobernanza como proceso observable y la gobernanza como proyecto político. En el presente apartado se analiza el concepto, principalmente, desde estas dos perspectivas. Tal operación obedece a fines meramente analíticos, pues se reconoce que en términos prácticos la separación entre estas dos connotaciones sería prácticamente imposible.

La gobernanza como concepto teórico

A pesar de que el término de gobernanza es un concepto amplio en el que pueden caber diversos significados, existen algunas características que son comunes a la mayoría de las definiciones que se han desarrollado dentro del ámbito académico. Uno de los primeros consensos entre autores es que, si bien el término se asocia con el concepto de gobierno y comparte diferentes elementos con este, la gobernanza hace alusión a «nuevos» estilos de gobernar, siendo un elemento importante la difuminación de las fronteras entre el sector público y el privado (Kooiman, 2003; Stoker, 1998). Se visualiza como un proceso en el que confluyen diversos actores de las diferentes esferas del conjunto social –Estado, mercado,

sociedad— para lograr metas colectivas que les son comunes (Kooiman, 2003; Ortiz, 2022).

Las raíces teóricas de la gobernanza son varias: economía institucional, relaciones internacionales, estudios organizacionales, estudios del desarrollo, ciencias políticas y administración pública, así como teóricos de inspiración foucaultiana (Stoker, 1998).

Kooiman —que fue uno de los primeros autores que lo utilizó— se valió de esta noción para describir los cambios en el modelo tradicional de gobernar que, desde su perspectiva, transitaba de un proceso unidireccional —de los gobernantes a los gobernados— a otro multidireccional, donde los actores sociales influían en las decisiones del gobierno a través de una red de interacciones, lo cual generaba una mayor interdependencia entre las esferas pública y privada (Martínez y Espejel, 2015). En este sentido, el concepto de gobernanza promueve cambios significativos en la forma de gestionar los asuntos públicos, ya que no se constriñe a la mera acción del Estado, por lo que podría considerarse «un factor de innovación en la tradición de discurso del pensamiento político occidental» (D'Eramo, 2017, p. 129).

Como teoría política, la gobernanza permite incluir sistemas de normas en todos los niveles de la actividad humana —desde la familia hasta la organización internacional—, donde la búsqueda de metas a través del ejercicio del control tiene repercusiones transnacionales (Cerrillo, 2005; Rosenau, citado en Dingwerth y Pattberg, 2006, p. 189). Se trata de normas, leyes y estándares que estructuran y contienen la actividad social, pero también tiene efectos en la redefinición de actores específicos, en especial sobre el Estado y su vínculo con lo privado y con la sociedad civil (Dingwerth y Pattberg, 2006; Estupiñán, 2013).

Otro de los rasgos significativos del término de gobernanza es que promueve el rompimiento de la lógica de la autoridad, donde el ejercicio del poder va de arriba hacia abajo. Propone la creación de una «estructura o un orden en el cual no pueda haber externalidades impuestas, sino que sean el resultado de la interacción de una multiplicidad de gobiernos que se influyen entre sí» (Kooiman y Van Vliet, citados en Stoker, 1998, p. 15).

De acuerdo con Martínez y Espejel (2015), la mayoría de las perspectivas teóricas sobre gobernanza comparten elementos como

a) la poca capacidad del gobierno para imponer una agenda en las sociedades contemporáneas, b) el incremento de recursos por parte de actores sociales para actuar en la esfera pública (legitimidad, financiamiento, información, tecnología, capital humano, entre otros), c) los procesos de colaboración, vinculación, codirección, coproducción, regulación e implementación compartida entre los actores sociales y el gobierno y, d) la dilución entre los límites de la esfera pública y privada. (p. 154)

Keohane y Nye (2002) la definen como «el proceso y las instituciones, tanto formales como informales que guían y limitan las actividades colectivas de un grupo» (p. 12). De acuerdo con la tendencia señalada, esta perspectiva entiende al gobierno como el subconjunto que actúa con autoridad y crea obligaciones formales. La gobernanza no necesariamente es conducida por los gobiernos y por organizaciones internacionales a las que se les delega autoridad. Las empresas privadas, asociaciones de empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones de ONG también participan en ella –frecuentemente en asociación con órganos

gubernamentales— para crear una cogobernanza; incluso sin la autoridad gubernamental (Cerrillo, 2005; Graña, 2005; Peters y Pierre, 2005).

De esta manera, el Estado deja de ser *el* actor excluyente de las políticas públicas, ya que desde la gobernanza se promueve la participación de gobiernos subnacionales, locales, y otros actores de la sociedad civil, públicos y privados (D’Eramo, 2017). Algunas posturas visualizan al Estado como un actor más en la red de relaciones horizontales de los diferentes actores que participan en un proceso de gobernanza. Ello «diluye la responsabilidad institucional con lo cual el problema de la gobernabilidad cambia de forma, pero no desaparece y se coordina sin coordinador o se gobierna sin gobierno» (D’Eramo, 2017, p. 13). En este sentido, la gobernanza implica «un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado» (D’Eramo, 2017, p. 131).

Por otro lado, la gobernanza también promueve procesos de descentralización del Estado y de desarrollo local, lo que implica la participación de autoridades locales y regionales (Alcántara y Marín, 2013), lo que pone el acento en el reconocimiento de la interdependencia y las interrelaciones entre los diferentes actores: sector gubernamental, empresarios y sociedad civil.

Lo anterior se traduce en la reconfiguración de los roles de los diferentes elementos del conjunto social —Estado, mercado, sociedad—. Se observan nuevos actores,

grupos de interés especiales que se van implicando en los asuntos de gobernanza y van generando iniciativas comunitarias locales en muchas formas y áreas de gobierno. Las empresas privadas también reconocen (o les hacen

reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleo. (Kooiman, 2003, p. 58)

Por otro lado, Cerrillo (2005) parte de una visión más amplia, pues sostiene que la gobernanza puede entenderse como *el* mecanismo regulador de las relaciones sociales en todas sus dimensiones. Este autor la concibe como una institución, entendida como «el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones» (Cerrillo, 2005, p. 14).

De acuerdo con Stoker (1998), es interesante reflexionar sobre cómo la gobernanza se utiliza en una variedad de entornos académicos y profesionales en un intento de capturar un cambio en el pensamiento y las formas de trabajo. Se debe reconocer que la literatura sobre la gobernanza es vasta y relativamente dispersa, por lo que Stoker señala que esta puede ser entendida como una perspectiva que provee un marco organizativo para estudiantes y profesionales de una administración pública definida en términos generales. El aporte que hace como teoría es que provee un mapa o guía de los cambios del mundo de los gobiernos, identifica tendencias clave y desarrollos. Lo que se pone en foco son los dilemas clave o concernientes a la forma en que los sistemas de gobierno están cambiando.

Gobernanza como proyecto político

La noción de gobernanza como proyecto político se ha ido desarrollando en paralelo al concepto en el ámbito académico.⁴ Frecuentemente se le plantea como *la* solución para diversas problemáticas derivadas de los complejos procesos por los que atraviesan las sociedades contemporáneas. En este sentido, la gobernanza se ha convertido en una especie de receta universal promovida, principalmente, por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina (Cepal), entre muchos otros.

El BM define a la gobernanza como el «conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales» (Zurbriggen, 2011, p. 44). Para dicho organismo, la *buena gobernanza* estaría asociada a la eficacia y la transparencia en tres elementos:

- 1) los métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional), 2) la capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno) y 3) el respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del estado de derecho). (Alcántara y Marín, 2013, p. 96)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cambio, definió la gobernanza como «el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para

⁴ Es comprensible, pues la arena política y la académica tienen canales de retroalimentación.

administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno» (Zurbriggen, 2011, p. 44).

En este sentido, la gobernanza se propone como lo que podríamos llamar un nuevo paradigma de la gestión pública. No es casual que su posicionamiento coincida con la emergencia de la llamada nueva gestión pública (NGP).⁵ Esta nueva forma de gobernar, de acuerdo con D'Eramo (2017), se sustenta en los siguientes supuestos:

- a) Los gobiernos no pueden ser los únicos actores de la gobernabilidad; b) La participación necesaria de la Sociedad Civil, vuelve difusa su frontera con el Estado y por tanto modifica la representación de lo público y lo privado; c) a las soluciones burocráticas y gerenciales debe incorporarse una lógica de gestión estratégica y democrática (Planeamiento, negociación, consensos, transparencia y comunicación). (p. 131)

Tales ideas se pueden identificar en diversos documentos en los que se delinear las características específicas de lo que constituye una *buena* gobernanza. Este tipo de documentos han sido diseñados en organismos internacionales tales como la Unión Europea (UE), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), entre otros.

Posturas ante el concepto de gobernanza

En un primer acercamiento se pueden distinguir tres posturas principales ante la noción de gobernanza: la primera resalta sus virtudes y la postula como un esquema progresista que favorece a la democracia en un sentido profundo; la segunda la

⁵Sobre la NGP se puede consultar a Nickson (2003).

entiende como una técnica de ejercicio del poder global con miras al afianzamiento de los principios del modelo de Estado neoliberal; y la tercera presenta una postura que podríamos llamar intermedia, ya que sus reflexiones toman en cuenta tanto la visión apologética como la crítica (Launay, 2005).

La literatura anglosajona tiende a enfocar la noción de gobernanza como un proceso mayoritariamente positivo pues, al promover la cooperación y coordinación entre los actores de las diferentes esferas del conjunto social, supone una ampliación de la democracia, a la vez que una alternativa para hacer frente a las complejidades de la vida social contemporánea. Por otro lado, la literatura en español se mueve en las dos restantes tendencias: la crítica y la conciliadora. En este sentido, ya que parece ser una corriente menos estudiada que las anteriores, es interesante indagar en la postura crítica.

De acuerdo con Martí (2016) existen diversas perspectivas críticas que señalan que hay poca concordancia entre la gobernanza como paradigma y la dinámica social en la realidad, ya que esta no se constriñe a los modelos ideales establecidos por la teoría. Esta debilidad conceptual también fue reconocida por Stoker (1998). Algunos elementos de crítica son, en primer lugar, la supuesta *neutralidad* de la vida política, donde la gestión administrativa eficaz supone la eliminación de los conflictos entre diferentes grupos (Martí, 2016). De esta forma se elimina el análisis de las relaciones de poder entre grupos, dando por sentado que se trata de «un proyecto inclusivo y evitando hablar de los excluidos, como si ya no existieran» (Martí, 2016, p. 115). Ello permite la construcción de un discurso que postula un «proyecto hegemónico que promueve la idea de una política incluyente “de gran carpa” en una sociedad “post-ideológica”» (Martí, 2016, p. 115).

En este contexto, una asociación analítica necesaria es la relación entre gobernanza y neoliberalismo. Al respecto, se ha

venido desarrollando un posicionamiento teórico en América Latina, que abreva de la corriente de estudios sobre neoliberalismo inspirados en el marco teórico de Michel Foucault. Esta perspectiva entiende al neoliberalismo como un modelo civilizatorio que abarca todas las dimensiones de la vida social. El neoliberalismo, en este sentido, no está constreñido –como se entendía en las primeras oleadas de producción académica sobre el tema– a la dimensión económica y política de las sociedades, también es un proyecto cultural global (Harvey, 2009; Ortiz, 2010, 2014a, 2014b, 2022). Una de las nociones que ha contribuido de manera importante al desarrollo de la perspectiva señalada es la de gubernamentalidad neoliberal, ya que permite enlazar la dimensión macro con la micro, expresada en la subjetificación en el sentido foucaultiano (Murillo, 2011).

Martí (2016) se apoya en De Sousa para proponer que la gobernanza es la nueva matriz del neoliberalismo. Plantea que la emergencia del término está relacionada con la consolidación de una «globalización neoliberal». Argumenta que la adaptación de los Estados nación a la globalización neoliberal se enmarca en la lógica de la gobernanza neoliberal. Ello implica la redefinición de toda la estructura social, lo que incluye la arquitectura jurídica –a nivel global y doméstico–, la orquestación de las relaciones entre los diferentes elementos del conjunto social –Estado, mercado y sociedad– y la clara promoción de la autoorganización.⁶

Martí (2016) sostiene que varios elementos permiten establecer un vínculo entre la gobernanza y la racionalidad neoliberal. Uno de los principales elementos es el planteamiento de

⁶ Es interesante observar cómo en el modelo de Estado neoliberal se han utilizado nociones como la de autoorganización y autogestión para justificar el debilitamiento de la noción de responsabilidad social del Estado (Ortiz, 2013, 2014a y 2014b).

que no hay alternativa, tal como lo señala Margaret Thatcher en su famoso acrónimo TINA –*There is not alternative*– (Harvey, 2009). Este «pensamiento único» deja de lado el hecho de que el capital ha cooptado los procesos de la democracia participativa y los procesos electorales y parlamentarios (Martí, 2016). Es decir, ni el Estado ni el mercado son neutrales, por lo cual es importante mantener una postura crítica.

Por otro lado, es necesario cuestionar la idea de las relaciones horizontales que se promueve desde la noción de gobernanza. Si bien es acertado reconocer la participación de diferentes tipos de actores que participan en un proceso de gobernanza, pretender que la relación entre estos es horizontal resulta poco realista. El Estado sigue siendo un actor central (Graña, 2005), ya que posee recursos a los cuales ningún otro elemento del conjunto social tiene acceso, por ejemplo, el ejercicio legítimo de la violencia.

Al igual que Monedero (2003) nos advierte sobre «las trampas» del concepto de gobernanza, Martí (2016) nos hace notar que se trata de

una narrativa innovadora que asume los marcos de crítica del actual Estado-nación y, por tanto, encaja con parte de las demandas de los movimientos contrahegemónicos, pero que en la práctica supone un avance del neoliberalismo y, consecuentemente, un retroceso en los esfuerzos por crear un mundo más justo y democrático, con una ciudadanía empoderada. (p. 125)

En esta postura coincide con Ortiz (2022). Por ello se vuelve fundamental el comprender a fondo el alcance de esta narrativa y sus consecuencias para poder desarticularla, a la

vez que identificar alternativas que rompan con la lógica del pensamiento único (Martí, 2016).⁷

*Aparición y evolución de la noción de gobernanza
y sus implicaciones teórico-políticas⁸*

El término «gobernanza» fue utilizado por primera vez por Carlos Orléans en el siglo XV para referirse al *arte de gobernar* y tiene su origen en el vocablo francés *gouvernance*. La palabra dejó de usarse hasta principios del siglo XX, cuando fue retomada en los estudios norteamericanos sobre *corporate governance*, en 1937. En este contexto, el término hacía referencia a las «técnicas de organización y de gestión de una empresa», aludiendo, sobre todo, a la eficacia y rentabilidad dentro de la misma (Launay, 2005, p. 93). En la década de 1980, la palabra se utilizaba en estudios del sector privado con relación a una mayor interdependencia de la gestión corporativa de sus proveedores y clientes (Martínez y Espejel, 2015). A pesar de su contenido epistemológico, su popularización se derivó del uso que se le dio en la esfera privada. Su traslado hacia el ámbito público es coherente con la tendencia a introducir conceptos de mercado en los discursos políticos (Ortiz, 2010).

En el ámbito académico, se considera que la primera vez que se utilizó el término de gobernanza con un cierto cuerpo

⁷ Algunos de los trabajos que desempeñan la tarea de desmontar la lógica neoliberal que subyace en la noción de gobernanza son, por ejemplo, los de Estupiñán (2013, 2014). Esta autora utiliza como herramienta la categoría de «racionalidad política» para analizar el contenido del término de gobernanza en el documento titulado *Marco de Gobernanza sobre la Migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*, de la OIM (2015).

⁸ Con fines analíticos, este apartado seguirá la misma lógica que el anterior, por lo que se abordará la evolución del término de gobernanza como teoría para posteriormente retomarla como proyecto político.

teórico fue en 1985, en la publicación del libro *The governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behavior* de J. R. Hollingsworth y L. N. Lindberg (Alcántara y Marín, 2013; D'Eramo, 2017). De igual manera, se reconoce a Kooiman (1993) como uno de los primeros autores que utilizaron la noción de gobernanza como concepto teórico (Martínez y Espejel, 2015). Este autor hace una revisión de cómo se han ido desarrollando algunos de los elementos de la gobernanza a medida que la literatura sobre el tema ha avanzado. Kooiman (2003) reconoce que su obra clásica de 1993, *Modern Governance: Government+Society Interactions*, tenía todavía «una fuerte orientación gubernamental» (p. 57), sin embargo, abre su visión para entenderla como un «fenómeno social, que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados» (p. 57). Para este autor, en esencia, «la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno [...] modos y órdenes» (p. 57).

Es importante reconocer que el término gobernanza fue primeramente desarrollado en los países centrales, por lo que se relaciona estrechamente con el proceso de construcción de una Europa común, en la década de 1990. Ello tuvo innegables repercusiones en América Latina, visibles, sobre todo, en las reformas estatales de segunda generación en conjunto con la emergencia de la llamada nueva gerencia pública o nueva gestión pública, como se indicó antes. D'Eramo (2017) señala que el trasfondo de la evolución hacia una teoría general de la gobernanza es el debate sobre el papel del Estado, sobre el que —al ser un debate vigente— aún no hay nada concluyente. Más allá de ello, como ya se ha mencionado, la gobernanza invita a debatir sobre el papel de todas las esferas del conjunto social.

En la literatura puede decirse que la gobernanza tuvo en principio un significado más ligado al gobierno, como sinónimo de gobernabilidad. Posteriormente se le identificó como instrumento para mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales. Al igual que Serna de la Garza (2010), Alcántara y Marín (2013) señalan que el concepto tiene dos dimensiones: una descriptiva y una normativa. Esta última ha sido impulsada por los organismos internacionales, por lo que tiende a constituirse como un proyecto político bien delineado. «Su origen se dio en el marco de una crítica al Estado protector, centralizado e ineficiente, buscando mediante el establecimiento de nuevas reglas y procedimientos, otro que fuera racional, democrático y eficiente» (Alcántara y Marín, 2013, p. 97).

Actualmente, el concepto se encuentra plenamente posicionado como un campo de debate y análisis dentro de diferentes áreas de las ciencias sociales, la administración pública, las ciencias políticas e incluso la filosofía y la economía. De igual forma, se ha consolidado en los discursos políticos y se puede observar cómo los organismos internacionales hacen una fuerte promoción de la gobernanza como una especie de «remedio de todos los males».⁹

Desarrollo de la gobernanza como proyecto político

Porras (2011) señala que la literatura sobre la buena gobernanza es afín al Consenso de Washington, ya que coincide con las propuestas sobre nuevos modelos de responsabilidad social de las empresas hacia sus clientes y accionistas (*corporate governance*), la «retirada del Estado» (Ortiz, 2022),

⁹ Como señala Portes (1998) con respecto al concepto de capital social de Putnam (ver Putnam y Gross, 2003).

el abandono de las expectativas estatales de dirigir la economía teorizado por Stoker y las propuestas de «gobierno a distancia» o de «gobernanza sin gobierno» de Rhodes (Martí, 2016, p. 114).

Un acontecimiento clave en el desarrollo de la gobernanza como un proyecto político corresponde a la adopción que hizo de esta el Banco Mundial, pues en 1989 se publicó el documento titulado *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*, donde se señalaba que los problemas sociopolíticos de las naciones africanas se debían a la incapacidad de sus gobiernos para dirigir las políticas públicas (Launay, 2005; Martínez y Espejel, 2015).

Fue en la década de los noventa cuando se posicionó la noción de gobernanza como elemento clave en el manejo de los asuntos públicos. Peters y Pierre (2005) sostienen que se convirtió en un reclamo político durante dicha década. Una de las condiciones que hicieron posible este hecho fue la llamada crisis del Estado tradicional, que es reconocida por diferentes autores como uno de sus detonantes principales (Cerrillo, 2005; Graña, 2005; Peters y Pierre, 2005). Si bien tal crisis está basada en una pérdida de capacidad del Estado para la gestión de los asuntos públicos, también contiene elementos asociados a la pérdida de legitimidad por parte de este.

Un paso importante para el posicionamiento de la gobernanza, de acuerdo con Graña (2005), fue abrirle un espacio en los círculos especializados de intelectuales, en las ciencias sociales y en la literatura. Posteriormente se inició un trabajo importante de naturalización del concepto mediante la promoción de eventos, seminarios y conferencias que le permitieran acceder al debate público y cobraron relevancia conceptos como análisis de redes, crisis de representatividad, participación, legitimidad de modelos democráticos e importancia de la sociedad civil (Alcántara y Marín, 2013; Graña, 2005).

Se pasó de una concepción de la gobernanza casi como sinónimo de la idea clásica del gobierno del Estado a otra que pone en el centro los arreglos institucionales –reglas y prácticas– que configuran las relaciones de interdependencia entre individuos, organizaciones y empresas tanto públicas como privadas. En este sentido, la afirmación en cuanto a que el concepto de gobernabilidad termina articulándose en el de gobernanza no resulta desacertada (D’Eramo, 2017).

Desde la perspectiva crítica, Martí (2016) señala como necesario hacer una primera aproximación al análisis del papel que desempeñan los Estados nación en el contexto de la globalización neoliberal, ello permitiría entender la lógica que se ha asumido, mediante la observación de la reestructuración de sus funciones en su proceso de adaptación al neoliberalismo. Los Estados nación no pueden entenderse como meros espectadores del proceso de globalización, por el contrario, estos tienen un papel crucial en todo su desarrollo. El Estado participa significativamente en los procesos de globalización; contexto en el que está «cediendo poder y centralidad, algunas veces voluntariamente, otras no, pero que ha sido él mismo uno de los principales artífices de su debilitamiento» (Martí, 2016, p. 117).

Para De Sousa (citado en Martí, 2016), se trata de un fenómeno a la vez político e ideológico que, además, combina factores políticos nuevos, producto de las transformaciones del Estado nación y de los actores internacionales por la globalización, con teorías enmarcadas en la ideología neoliberal, que plantean la lógica de la gobernanza como salida a la crisis de gobernabilidad. Por otro lado, Monedero (citado en Martí, 2016) plantea la idea de que «la gobernanza es un concepto en lucha que caerá del lado de la emancipación como “gobernanza democrática” [...] o del lado de la regulación, como gobernanza creadora de gobernabilidad» (p. 112).

Propuesta de enfoque teórico de gobernanza para el estudio de las fronteras comparadas

El enfoque de gobernanza que se propone para el estudio de las fronteras comparadas y sus funciones en el siglo XXI necesariamente tiene que ser conciliador, ya que la decantación por una postura apologética —o meramente crítica— no nos permitiría abordar diversos fenómenos que son intrínsecos a las dinámicas de la vida contemporánea. Las reflexiones de Stoker (1998) sobre la gobernanza como teoría pueden ayudarnos a identificar algunos de estos fenómenos. Este autor hace cinco proposiciones y asocia a cada una de ellas un dilema (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Las cinco proposiciones de Stoker y sus dilemas

<i>Proposición</i>	<i>Dilema asociado</i>
1) La gobernanza se refiere a un conjunto de instituciones y actores que se derivan del gobierno, pero no se constriñen a este.	Hay un divorcio entre la compleja realidad de la toma de decisiones asociada con la gobernanza y los códigos normativos usados para explicar y justificar al gobierno.
2) La gobernanza identifica el desvanecimiento de las fronteras y responsabilidades para abordar los problemas sociales y económicos.	El desdibujamiento de responsabilidades puede llevar a evadir la culpa o buscar chivos expiatorios.
3) La gobernanza identifica la dependencia del poder involucrada en las relaciones entre las instituciones relacionadas con la acción colectiva.	La dependencia del poder exagera el problema de las consecuencias no deseadas por el gobierno.
4) La gobernanza se relaciona con las redes autónomas de autogobierno.	La emergencia de las redes de autogobierno acrecienta las dificultades sobre la rendición de cuentas.

(continúa)

(continuación)

<i>Proposición</i>	<i>Dilema asociado</i>
5) La gobernanza reconoce la capacidad de hacer las cosas que no se basa en el poder del gobierno para mandar o usar su autoridad. Percibe al gobierno como capaz de usar nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar.	Incluso si el gobierno opera de una forma flexible para dirigir la acción colectiva, pueden ocurrir fallos.

Fuente: Elaboración propia con base en Stoker (1998).

La perspectiva de Stoker nos permite identificar tanto aspectos positivos como sus posibles contrapartes negativas. Más allá de ello, nos permite reconocer que la gobernanza –al estar intrínsecamente relacionada con la noción de gobierno– contiene una serie de dimensiones complejas tanto en términos metodológicos como propiamente analíticos. El valor de esta perspectiva sobre la gobernanza radica en su capacidad para proporcionar un marco para comprender los procesos cambiantes de la gobernabilidad. Este lenguaje y marco de referencia aportan perspectivas conceptuales que permiten examinar la realidad y elaborar preguntas que de otro modo no podrían ocurrir (Stoker, 1998). A partir de ello se pueden aportar conocimientos nuevos que otros marcos o perspectivas podrían no haber producido. «El valor de tales marcos se puede encontrar en su identificación de lo que es digno de estudio» (Stoker, 1998, p. 16).

Una propuesta concreta para el abordaje de la gobernanza en contextos de frontera podría estar inspirada en la perspectiva de Dick y Schraven (2018), quienes desarrollaron un marco analítico para el abordaje de las movilidades humanas. Estos autores sugieren que la migración es un fenómeno que, en su vertiente internacional, involucra a diferentes gobiernos y territorios, por lo que el análisis de la gobernanza sobre este

debe atender a su carácter regional y debe contemplar los siguientes ejes:

- 1) Factores y objetivos fundamentales: esta categoría de análisis examina el contexto de la organización, identificando factores relacionados con la historia regional, la geografía, la cultura o la estructura económica que probablemente se entrecruzan con la migración y su gobernanza. Eso también arroja luz sobre el peso presente e histórico de la migración como un campo de la política regional, entre otros.
- 2) Estructuras y procesos institucionales: esta categoría proporciona evidencia sobre los órganos clave de toma de decisiones y operativos con la organización regional, sus respectivos mandatos y funciones, así como los actores clave. También se evalúan los procesos formales e informales, las «reglas del juego» y la forma en que las instituciones interactúan. Al hacerlo, se considera el alcance de acción de un régimen regional *vis à vis*, sus estados miembros y el poder de establecimiento de la agenda de los actores del panorama de políticas migratorias y de desarrollo continental e internacional, así como los intereses específicos de estos actores.
- 3) Enfoque normativo: en el contexto de narrativas internacionales contrapuestas sobre migración vigentes, esta categoría sirve para comprender el enfoque estratégico dominante que se persigue en los regímenes migratorios regionales. También arroja más luz sobre los intereses y enfoques en competencia entre los actores relevantes, tanto internos y externos, al sistema regional de gobernanza migratoria.
- 4) Transferencia de políticas a prácticas: esta categoría de análisis ayuda a examinar el grado al que las preferencias

de política regional declaradas se traducen en políticas escritas –formales– y en qué medida se implementan en la práctica «sobre el terreno», es decir, a nivel nacional y en localidades específicas. Esto, por ejemplo, implica el nivel de armonización entre políticas migratorias regionales y nacionales, así como la profundidad y el alcance subnacionales de implementación (Dick y Schraven, 2018).

Esta propuesta puede ser de suma utilidad, ya que se puede sustituir el tema de la migración por cualquier otro tema cuyo abordaje sea de interés. Ofrece herramientas que permiten construir un panorama integral e integrativo y abordar tanto dimensiones micro como macro.

Conclusión

De la revisión anterior se pueden destacar varios asuntos. El primero es que la gobernanza es un campo sumamente complejo, el cual sigue vigente como elemento fundamental en el análisis de las sociedades contemporáneas. Se trata tanto de una propuesta teórica como de un proyecto político, y el desarrollo en estos dos sentidos se ha dado en un proceso de retroalimentación mutua.

Uno de los puntos nodales del análisis debería girar en torno a la redefinición de los roles entre Estado, mercado y sociedad, centrado en lo que podríamos llamar una «nueva redistribución de la responsabilidad social», ya que la gobernanza sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores. El término identifica nuevas prácticas colectivas fundadas ya no en la dominación ni la violencia legítima, sino en la negociación y la cooperación con base en ciertos principios sometidos a consenso. Lo que

implica una nueva distribución de las responsabilidades. Para el sector privado encontramos la noción de la «empresa socialmente responsable», para el sector social los esquemas de corresponsabilidad y participación, etcétera.

Por otro lado, los estudios sobre fronteras y las relaciones sociales que se desarrollan en dichos espacios requieren perspectivas que tomen en cuenta las dinámicas propias de estas regiones, así como sus complejidades metodológicas. En este sentido, la noción de gobernanza es fundamental, sobre todo cuando se construye atendiendo dichas complejidades. Por ello es interesante considerar la propuesta de Dick y Schraven (2018) como un punto de partida que puede derivar en el diseño de un modelo de análisis para el estudio de fronteras comparadas tanto en su eje de fronterización/desfronterización, como de cooperación/conflicto.

Por otro lado, es interesante el planteamiento de que podríamos estar ante el surgimiento de un nuevo paradigma, no solo de los estudios sobre las sociedades contemporáneas, sino de las dinámicas de la propia vida social. Pero esto está por verse.

Referencias

- Alcántara, A., y Marín, V. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 4(10), 93-112. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=299128588009>
- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy. Introducción. En A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-35). INAP.
- D'Eramo, D. E. (2017). Gobernabilidad, gobernanza... en definitiva, el Estado. *Administración Pública y Sociedad*

- (APyS), (3), 126-135. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/15314>
- Dick, E., y Schraven, B. (2018). *Regional Migration Governance in Africa and beyond: a Framework of Analysis* [Documento de discusión núm. 9/2018]. DIE. https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_9.2018.pdf
- Dingwerth, K., y Pattberg, P. (2006). Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), 185-203. <https://www.jstor.org/stable/27800609?seq=1>
- Estupiñán, M. L. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional* [Documento de trabajo núm. 33]. Clacso.
- Estupiñán, M. L. (2014). La gestión internacional de las migraciones como una racionalidad política. *Migraciones Internacionales*, 7(3), 249-259. <https://doi.org/10.17428/rmi.v7i26.677>
- Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. *Polis Revista Latinoamericana*, (12). <http://polis.revues.org/5563>
- Harvey, D. (2009). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Keohane, R. O., y Nye, J. S. (2000). Introduction. En J. Nye y J. Donahue (edits.), *Governance in a Globalizing World* (pp. 1-31). Perseus.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance: Introduction. En J. Kooiman (edit.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 1-8). Sage.
- Kooiman, J. (2003). Governing as governance. *International Public Management Journal*, 7(3), 439-442.

- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*, (185), 91-105. Clacso.
- Martí, J. (2016). Gobernanza: la nueva matriz política del neoliberalismo. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (133), 111-126. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/gobernanza-la-nueva-matriz-politica-del-neoliberalismo/
- Martínez, N., y Espejel, I. (2015). La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. *Economía, Sociedad, Territorio*, 15(47), 53-183.
- Monedero, J. C. (2003). *La trampa de la gobernanza*. Cámara de Diputados.
- Murillo, S. (2011). Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal. *Entramados y perspectivas. Revista de la carrera de Sociología*, 1(1), 91-108. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/viewFile/23/31>
- Nickson, A. (2003). La transferencia de políticas y la reforma de la administración del sector público en América Latina: el ejemplo de la Nueva Gestión Pública. En W. Assies (edit.), *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina* (pp. 35-61). Colmich.
- Nita, S. (2013, 14-15 de enero). *Regional Migration Governance: A Comparative View* [Conferencia]. Regional Governance of Migration and Socio-Political Rights: Institutions, Actors and Processes, Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015). *Marco de gobernanza sobre la migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*. <https://governingbodies.iom.int/es/system/>

- files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf
- Ortiz, M. G. (2010). *Neoliberalismo de Sur a Norte en América Latina, la cultura de la autogestión para el desarrollo en poblaciones indígenas, los casos de Chile y México* [Tesis de doctorado]. Repositorio Institucional de Colmich. <https://colmich.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1016/1029>
- Ortiz, M. G. (2014a). El neoliberalismo como proyecto cultural global. *Revista Internacional de Economía y Gestión de las Organizaciones*, septiembre. <http://ijmes.cgpublisher.com/product/pub.220/prod.36>
- Ortiz, M. G. (2013) ¿Neoliberalismo autogestivo? La Cultura de Autogestión para el Desarrollo como herramienta analítica. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 2(9), 1-12. <http://contexlatin.cucsh.udg.mx/index.php/CL/article/view/2776>
- Ortiz, M. G. (2014b). El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. *Revista Sociológica*, (83), 165-200. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-01732014000300005&lng=es&nrm=iso
- Ortiz, M. G. (2022). La gobernanza como modelo de gestión pública a debate: breve análisis del Marco de Gobernanza sobre la Migración de la OIM. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 52(137), 559-580. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v52n137.a10>
- Peters, G., y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). INAP.
- Porras, F. (2011). ¿Sistema, continuum, modo o marco general? La anglo-gobernanza en México. En M. Bassols y C.

- Mendoza (edits.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (pp. 75-80). Anthropos; UAM-Iztapalapa.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Putnam, R., y Gross, K. (2003). Introducción. En R. Putnam (edit.), *El declive del capital social: Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario* (pp. 9-33). Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.
- Rosenau, J. (1995). Governance in the twenty-first century. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 1(1), 13-43.
- Serna de la Garza, J. M. (2010). El concepto de la gobernanza. En autor, *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público* (pp. 21-51). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50, 17-28. <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 39-64.

La gobernanza global de las migraciones y la política migratoria en México

Sofía Andrea Meza Mejía / Ofelia Woo Morales

Introducción

Las migraciones en el mundo cada vez son más complejas, con importantes cambios de patrones, perfiles y destinos. En la segunda década del siglo XXI revivimos migraciones intercontinentales de grandes magnitudes: las guerras civiles, la violencia criminal, el cambio climático, la pandemia del COVID-19 y la actual guerra entre Rusia y Ucrania han generado crisis económicas en la mayor parte del orbe; esto ya no es privativo de los países subdesarrollados, podríamos decir que vivimos una crisis del siglo XXI en la que se está reconfigurando un nuevo orden mundial. Lo que es evidente es que en el contexto global no toda la población migrante será bien recibida; los que provienen de regiones más pobres, más violentas, más inseguras, y los que son expulsados por diferentes manifestaciones de violencias son los que deben ser detenidos a través de la externalización de políticas migratorias de los países desarrollados –como Estados Unidos y algunos

de la Unión Europea (UE)—, entendiendo como tal las políticas extraterritoriales que pretenden detener la migración no deseada.

En este panorama, la gobernanza global de las migraciones se propone como un objetivo para conseguir orden, seguridad y regularidad en los procesos de movilidad de las personas, en un marco de derechos humanos que implique cooperación y corresponsabilidad entre una compleja red de actores públicos y privados. Sin embargo, en términos conceptuales, la gobernanza global es polisémica mientras que, en la práctica, las acciones se quedan muy lejos de la norma. La propuesta de una migración ordenada, segura y regular es la apuesta por una gobernanza de las migraciones internacionales que aparece en los discursos de distintas organizaciones internacionales, políticos en todos los niveles de gobierno, académicos y representantes de la sociedad civil organizada, pues se demanda como una posible respuesta a un fenómeno que, se reconoce, traspasa las capacidades del Estado para actuar de manera individual.

Sin embargo, hay que empezar por reflexionar sobre las construcciones teóricas implícitas. El objetivo de este texto avanza en este sentido, partiendo del contexto internacional de los antecedentes que llevan a la firma del Pacto Mundial en Marrakech en diciembre de 2018 y la manera en que México se ha insertado en esta propuesta global a partir de su política migratoria.

Empezamos por exponer cómo surge el concepto de gobernanza global en las ciencias sociales; posteriormente presentamos cómo es retomado por organismos internacionales (OOII) para proponer una agenda de gestión de las migraciones internacionales; y, por último, a través de una reflexión analítica que nos ayude a identificar en qué etapa de la gobernanza de las migraciones se encuentra el país, recuperamos

algunos estudios que dan cuenta de los retos que está enfrentando la política migratoria en México.

La gobernanza global

El término «gobernanza» se ha vuelto muy popular desde hace algunas décadas,¹ pero es un concepto en disputa. De acuerdo con Ghosh (2012), la primera reflexión profunda al respecto por parte de un OOI sucedió en 1993-1994, desde la creación de la Comisión de Gobernanza Global, que la definió como un proceso de toma de decisiones amplio, dinámico y complejo que evoluciona según las cambiantes circunstancias, debiendo tener un enfoque integral de la sobrevivencia y prosperidad humana. Ese fue el inicio de un proceso de conceptualización que se ha complejizado a lo largo del tiempo. En la actualidad, para abonar a la confusión, al vocablo se le suelen añadir adjetivos, prefijos o sufijos que matizan el significado en cada contexto, por ejemplo: gobernanza regional, gobernanza global, metagobernanza, gobernanza multinivel o buena gobernanza, entre otros. De igual forma, a veces se le otorga la condición enunciada en el reporte de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002)² de que cuente con la característica democrática para que sea capaz de promover el desarrollo humano.

En este espectro conceptual de la gobernanza, por un lado, se identifica lo que surge en las ciencias sociales a partir

¹ Según Ayllón (2015), la adopción del término por casi todos los OOI fue a partir de la publicación del *Libro blanco sobre la Gobernanza Europea*, en 2001.

² Confusión conceptual que resulta evidente en el mismo organismo promotor. El documento en inglés del reporte alude al término de gobernanza (*governance*), pero en la versión en español traduce el concepto como gobernabilidad, sin mencionar gobernanza ni una sola vez.

de la economía neoclásica, aludiendo a la eficiencia y rentabilidad de las empresas con el objetivo de reducir costos (Monedero, 2009); es decir, problemas técnicos que pueden ser resueltos con soluciones técnicas (Piper y Rother, 2012). Desde una perspectiva crítica, se le asocia con procesos de despolitización en el marco de la globalización neoliberal (Estupiñán, 2013; Querejazu, 2020); con el achicamiento del poder del Estado –visto como un actor rebasado por problemáticas transnacionales– que transforma la noción de administración «burocrática» a una gestión «eficiente», disolviendo responsabilidades y procesos de rendición de cuentas en una red difusa de actores; y como un dispositivo de gubernamentalidad en términos foucaultianos que tiene por objetivo controlar y hacer más dóciles y gobernables a las sociedades para beneficiar al capital (Estupiñán, 2013; Monedero, 2009).

Para este punto de vista, el problema con el concepto es que, al mostrar objetivos universalistas, oscurece las relaciones de poder sin espacios para el discernimiento (Querejazu, 2020); sustituyendo a la soberanía popular por formas no estatales que carecen de representatividad democrática y de marcos de responsabilidad. Un ejemplo de la manera en que se esconde la falta de control político es en estructuras fundamentalmente democráticas como la Organización de las Naciones Unidas (ONU): «en donde todo el que se posicione en contra de ese modelo *democrático* es acusado de *terrorista*, o, cuando menos, de *autoritario*» (Monedero, 2009, p. 221).

Por otro lado, desde una perspectiva cercana al neoliberalismo institucional en las relaciones internacionales, la gobernanza global se demanda como un objetivo para enfrentar problemáticas que se perciben transnacionales, tales como el cambio climático, la paz o las migraciones internacionales; supone no solo la coordinación, sino también la articulación

de distintos tipos de actores públicos y privados en múltiples niveles, los cuales actúan bajo acuerdos formales e informales. A falta de un gobierno mundial en el entorno anárquico internacional, la gobernanza global ofrece ciertos «bolsillos de autoridad y jerarquía» (Zürn, 2018, p. 139) que reducen la incertidumbre y dirigen la consecución de metas comunes mediante acuerdos y cooperación para producir bienes públicos regionales o globales, tales como la paz, el desarrollo y la salud. Para Hale *et al.* (2013), los actuales problemas se derivarían de un estancamiento –*gridlock*– de las dinámicas de gobernanza global, en distinta medida para cada problemática. Esto a partir de: 1) la lógica de profunda interdependencia autogestiva y proliferación de las organizaciones internacionales; 2) el surgimiento de nuevos actores estatales del «sur global»; 3) las problemáticas complejas que, a pesar de impactar la vida diaria de las personas y trascender las capacidades estatales, son difíciles de comprender en aras de adoptar compromisos concretos; 4) la incapacidad de las organizaciones internacionales de adaptarse a los cambios; y 5) el surgimiento de movimientos populistas y nacionalistas que cuestionan la cooperación internacional (Hale y Held, 2018).

Desde esta interpretación de la gobernanza global es que se denuncia la carencia o deficiente articulación de los distintos actores para generar entornos de cooperación en la búsqueda de la creación o mantenimiento de bienes públicos globales. En pocas palabras, el problema es que no hay gobernanza –al menos, no en el grado deseado– para solucionar las problemáticas transnacionales. Desde una perspectiva crítica, el enfoque en la resolución de problemas –en donde se promueve la participación de los interesados en lugar de una participación popular– previene la apreciación de las dinámicas estructurales que demandarían transformaciones sociales más profundas (Monedero, 2009).

Por otro lado, una propuesta ambiciosa de la gobernanza global es la de Zürn (2018),³ al entenderla como un planteamiento teórico. Zürn toma distancia de los marcos interpretativos del institucionalismo neoliberal que suponen una afinidad entre institucionalismo y cooperación para exponerla como una estructura normativa e institucional con jerarquías e inequidades de poder que endógenamente produce desafío, resistencia y lucha de distribución frente a las autoridades internacionales. Estas tensiones pueden derivar en procesos de estancamiento o rechazo, pero también convertirse en dinámicas de transformación y adaptación institucional, relegitimación y profundización. En este sentido, las normas son consensuadas porque existen objetivos compartidos bajo ejercicios de autoridad en un proceso comunicativo –no son órdenes, pero hay expectativas implícitas de que se seguirán las recomendaciones–, lo que demanda legitimidad y obediencia, esto implica que la autoridad no se internaliza, sino que permite el escrutinio de los efectos del ejercicio de autoridad.

Por ejemplo, Zürn (2018) encuentra que la politización ejercida por los actores no estatales en forma de resistencia y protestas puede estancar los procesos de gobernanza, pero también puede suceder que estos actores utilicen las instituciones internacionales para conducir sus agendas y ganar visibilidad. Por otro lado, la delegación de poder a las instituciones internacionales es reflexiva, los Estados de manera simultánea se reconocen y desafían la autoridad inter y transnacional, pero esta respuesta no es como lo plantea la teoría de cooperación en la anarquía: desviarse y salir del sistema de gobernanza, sino que establecen nuevas instituciones más afines a sus intereses para poder influenciar o reemplazar las

³La publicación del libro *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestation* generó debates interesantes; para conocerlos, ver a Zelicovich (2022).

viejas instituciones con el objetivo de tener más voz y no con el rechazo general a las instituciones internacionales.

A partir de estas reflexiones, entendemos a la gobernanza global como un marco de observación de la (auto)distribución de poder de gestión –de manera formal e informal– entre una red de actores públicos y privados que se articulan desde lo internacional hasta el ámbito local, con el objetivo de abordar fenómenos que se consideran problemáticos y que trascienden fronteras, como las migraciones internacionales. A continuación, analizamos las implicaciones de esta relación.

Gobernanza global de las migraciones

Una vez expuestos los principales debates en torno al término general de gobernanza, interesa visibilizar la manera en que se han construido y promueven las migraciones internacionales desde la sociedad internacional hasta la dimensión nacional de las políticas públicas y en torno a otras relaciones de corresponsabilidad. Para entender la manera dialéctica en que se enlazan las estructuras y las prácticas de gobernanza, recuperamos la propuesta analítica de Barajas *et al.* (2020) en tres ámbitos: 1) las estructuras de legitimación, en la forma de marcos normativos que regulan la movilidad humana; 2) las estructuras de dominación, que implican los recursos y arreglos materiales; y 3) las estructuras de significación, es decir, las formas en que se plasman los discursos gubernamentales en términos de política pública.⁴ La conjugación de dichos elementos esclarece, por parte de los actores de la gobernanza, la clasificación de ciertas personas como amenaza, como las

⁴A estos ámbitos podemos sumar factores que intervienen en el caso de México, como las políticas migratorias de Estados Unidos, que hacen más compleja la gobernanza de las migraciones y su análisis, que retomaremos en el siguiente apartado.

que están vinculadas con el desarrollo económico y como aquellas que se justifican por razones humanitarias.

Bajo este contexto, desde las posturas críticas, la alusión a la *buena* gobernanza de las migraciones se vincula a la gubernamentalidad, en el sentido del condicionamiento de fondos multilaterales a la adopción de políticas públicas alineadas a las prioridades de una agenda global migratoria, así como de tipos de reglas y normas que se promueven desde los OOH, que incluyen las prerrogativas de los países occidentales: estado de derecho, democracia, derechos humanos, etcétera (Abdellatif, 2003). Por ejemplo, al reiterar el ideal de una movilidad segura, ordenada y responsable, enunciado en los principios 1 y 3:

Principio 1: La buena gobernanza de la migración necesitaría que el Estado se adhiera a las normas internacionales y al cumplimiento de los derechos de los migrantes.

Principio 3: La buena gobernanza de la migración depende de asociaciones duraderas (multiactor) [...] fomentando el bienestar socioeconómico de los migrantes y la sociedad. (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2015, pp. 3-4)

Desde este punto de vista, un ejemplo de mecanismos de subjetivación consiste en la creación de índices e indicadores de gobernanza migratoria, como los desarrollados por la unidad de inteligencia del grupo The Economist Intelligence Unit (2016) y la OIM (2019), los cuales analizan las políticas públicas en torno a la migración y las instituciones en su vinculación con el desarrollo, de la mano con los objetivos del desarrollo sostenible (ODS), comprendiendo más de una veintena de indicadores que agrupan distintas dimensiones; tales como la capacidad institucional, derechos de los migrantes,

migración segura y ordenada, gestión de la migración laboral y cooperación regional e internacional. Consecuentemente, para Irazuzta e Ibarra (2021) esta connotación positiva del concepto de gobernanza aludirá a la adopción de la visión normativa como práctica de gestión de los flujos de movilidad que se propone desde las recomendaciones y manuales de los OOH.

Podríamos considerar como antecedentes de la propuesta de gobernanza global de las migraciones diferentes intentos de varios OOH para impulsar una agenda de gestión de las migraciones. A inicios de la década del 2000, en el marco de la Conferencia de Población y Desarrollo, el secretario de la ONU, Kofi Annan, solicitó a Michael Doyle –su asesor especial– realizar un reporte de las instituciones que se relacionaban con el tema migratorio; mismo que se completó en 2002 con la recomendación de la creación de una Comisión Global de Migración Internacional, la cual permaneció vigente entre 2003 y 2005.

La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (CMMI), formada por la OIM, se constituyó por un grupo de expertos de diversos países. Uno de los aspectos importantes que cabe mencionar de su informe de 2005 es su pregunta central: ¿qué determina las migraciones? La pregunta se responde analizando varias dimensiones de las migraciones: su relación con el desarrollo, la demografía y la democracia. En el capítulo «Un enfoque de principios: Leyes, normas y derechos humanos», se señala que se ha avanzado en reconocer los derechos humanos de los migrantes, particularmente con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Sin embargo, muchos países no lo ratificaron, en aras de defender su soberanía para establecer sus leyes y normas, restando

relevancia y urgencia a considerar los derechos establecidos en la Convención de 1990.

Otro aspecto interesante que destacar de este informe es el capítulo «Creación de coherencia: La gobernanza de las migraciones internacionales», en donde se exponen los que se consideran cuatro desafíos:

la coherencia [cursivas añadidas], las migraciones deberían formar parte integral del plan económico y de desarrollo de cada país, recomendación que procede de la incapacidad de muchos Estados de definir objetivos claros para sus políticas migratorias [...] *la coordinación* [cursivas añadidas] de la formulación de políticas y de su aplicación [...] *capacidad* [cursivas añadidas] para respetar sus obligaciones internacionales [...] Muchos países, en particular los más pobres, carecen de los conocimientos, la información, las instituciones y los recursos necesarios [...] *cooperación* [cursivas añadidas] con otros Estados. La naturaleza misma de las migraciones transnacionales exige una cooperación internacional y responsabilidades compartidas. (CMMI, 2005, pp. 68-69)

Esta Comisión recomendó a Kofi Annan el establecimiento de un diálogo de alto nivel multilateral sobre migración y desarrollo. Sin embargo, los países del norte –destino de las migraciones– se opusieron a que dicho diálogo se llevara a cabo en el marco del ámbito de la ONU; en su lugar se creó un mecanismo más laxo, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), que a partir del 2007 tomó el formato de reuniones anuales (Betts, 2011), donde la sociedad civil comenzó a participar desde 2010 (González, 2020); se trataría de una entidad oficiosa, voluntaria, de carácter consultivo, pero no adoptaría ninguna decisión vinculante.

Unos años después, en 2013, tuvo lugar el segundo diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo en la Asamblea General de la ONU, el resultado fue la aprobación unánime de una declaración en favor de una actuación, cooperación y gestión conjunta de la migración y la protección de los derechos de los migrantes. Este espacio de diálogo y cooperación fue dirigido por los Estados, sin la participación de la sociedad civil.⁵

Ese año, el informe del relator especial mencionó a su vez las limitaciones también de la OIM:

no cuenta con ningún mandato exhaustivo sobre las cuestiones de migración, ni, en concreto, con ningún mandato jurídico de protección consagrado en su Constitución, ni tampoco con ninguna política clara sobre la protección. Su mandato se centra sobre todo en ofrecer servicios a los Estados, incluso en relación con la repatriación de los migrantes. (Naciones Unidas, 2013, p. 8)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en 2015,⁶ integró por primera vez a la migración como un tema de agenda internacional prioritario, presentada como un objetivo concreto e indispensable para conseguir el anhelado crecimiento inclusivo y modelo de desarrollo sostenible.

⁵ Eventualmente, desde 2016, a partir de la participación de la OIM en las jornadas de la sociedad civil en el FMMD, se abrió un espacio de interacción entre Estados y sociedad civil.

⁶ En 2015 se publicó *Migración, derechos humanos y gobernanza*, que se considera un manual que «propone un enfoque equilibrado en la elaboración de leyes y políticas eficaces que aborden los derechos humanos de los migrantes y la gobernanza de la migración», así como «fomentar políticas de migración equitativas y basadas en derechos, que se ajusten a las normas y principios internacionales, en el interés de todos los migrantes y de los países de acogida, tránsito y origen» (Unión Interparlamentaria *et al.*, 2015, pp. 6-7).

En 2016, la OIM se vinculó al sistema de Naciones Unidas como una «organización conexas», como parte de una propuesta del relator especial sobre derechos humanos de los migrantes realizada en el 2013 en la cual se realizaron propuestas concretas sobre el proceso de transición de la estructura y objetivos de la OIM para que fuesen compatibles con los de la ONU (Naciones Unidas, 2013).

Cabe destacar que uno de los rasgos más distintivos de la gobernanza global de las migraciones, a diferencia de la gobernanza global de otras problemáticas, como el control nuclear o la economía, es que los Estados soberanos siguen reteniendo un grado de autonomía significativa para determinar sus políticas migratorias.⁷ Al respecto, Pécoud (2018) comenta: «la noción de gobernanza es empleada por investigadores y observadores, pero sigue siendo impopular entre los Estados que la consideran como una apertura hacia actores no estatales que no desean incluir en el área de las políticas estatales» (p. 38). Para Amaya-Castro (2012), aunque los acuerdos internacionales no sean vinculantes, desde una perspectiva constructivista de las relaciones internacionales sí tienen un impacto, pues generan un proceso de despolitización que comienza con las recomendaciones que emiten —las cuales no son estrictamente obligatorias—. Las narrativas utilizadas se van socializando y terminan por moldear las formas de imaginar el contenido de lo que constituyen, significan e implican las problemáticas globales y permiten ir fijando conceptos y nombrarlos; además de la forma de abordarlos (Rother, 2020).

Por ejemplo, a pesar de una asociación negativa entre las nociones de gestión y migración internacional, existe la

⁷ Una muestra fue durante la denominada crisis del refugio dentro de los países de la UE en 2015 o la reciente pandemia por COVID-19, cuando algunos miembros restablecieron controles fronterizos por considerar que así convenía a sus intereses nacionales.

percepción compartida de una necesaria gobernanza global de las migraciones, demandada incluso por colectivos de la sociedad civil organizada. Para los autores más críticos del concepto de gobernanza global asociado a las migraciones, no se aleja mucho de su antecedente de gestión, argumentando que el concepto se habría transformado con la finalidad de ser políticamente correcto y conciliar intereses distantes entre actores soberanos y la sociedad civil, debido a la insistencia de esta última en la defensa de los derechos humanos de los migrantes (Estupiñán, 2013). Para Pécoud (2018), el uso del término «gestión» asociado a la migración lleva implícita la noción de inevitabilidad, es decir, que es una característica imprescindible en nuestras sociedades; además, la gestión implica cierta dosis de control estatal, vocablo que puede resultar tranquilizador para los Estados nacionales. En esta misma línea, Ghosh (2012) —quien se autodefine como uno de los iniciadores e impulsores del concepto original de gestión— encuentra que dicho vocablo permite conciliar las posturas de liberales y soberanistas, especialmente en lo que refiere a la migración laboral.

Por su parte, Piper y Rother (2012) identifican tres líneas discursivas principales al respecto de la gobernanza global de las migraciones que moldean las acciones políticas: 1) el control —*management*— de la entrada y salida de trabajadores y por ende su acceso a oportunidades de empleo; 2) el supuesto nexo entre migración y desarrollo, con la finalidad de disminuir la pobreza o aumentar el desarrollo económico en los países de origen a partir del papel de las remesas;⁸

⁸Al respecto, Pécoud (2018) propone que la asociación entre migración y desarrollo impulsada desde las organizaciones internacionales puede ser una estrategia para que los Estados logren mayores grados de consenso y compromiso en políticas migratorias sin sentir que están perdiendo soberanía, y aunque el vínculo se entienda de distinta manera para los países emisores que para los receptores.

y un contradiscurso: 3) enfoque de derechos humanos como centro de referencia para la migración. En este sentido, las primeras dos líneas normativas se impulsarían *desde arriba*—el ámbito estatal—, objetivando a los migrantes al negar su capacidad de agencia; mientras que la tercera, *desde abajo*—organizaciones de la sociedad civil—, busca incorporarse a la agenda *mainstream*.

Otra característica importante es que la movilidad humana se divide en categorías políticas—laboral poco calificada y altamente calificada, indocumentada, turismo, ambiental, asilo y refugio, trata y tráfico, interna, diáspora, remesas, desarrollo, transfronteriza, retorno—, unas se representarán con mayores niveles de complejidad de gestión, dificultando la consecución de acuerdos globales por distintos *grados de estancamiento* (Hale *et al.*, 2013).

Según Micinski y Weiss (2016) existen 28 componentes dentro del sistema de la ONU que abordan la migración internacional sin un claro liderazgo o jerarquía, pero destacan dos actores: la OIM y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre quienes se pueden superponer acciones. Consecuentemente, de acuerdo con Betts (2011), cada categoría de movilidad tiene distinto grado de formalidad institucional; destacando la migración de refugio con el mayor *avance* en materia de gobernanza global porque se discute de manera multilateral, a diferencia de la migración laboral—bilateral— o las diásporas—desde el país de origen—. Además, resalta que es la única área de migración con una agencia especializada de Naciones Unidas, que cuenta con un alto comisionado específico en la misma organización internacional—ACNUR— y con un tratado casi universal que restringe la discrecionalidad en las políticas de admisión de los Estados soberanos (Betts, 2011). Por otro lado, el peso de los actores varía en las categorías; por ejemplo, en el caso de la denominada

«migración laboral» o «económica», las empresas privadas pueden presionar para que el gobierno *se haga de la vista gorda* cuando necesitan mano de obra migrante barata.

En el caso del retorno, para Hilber y Baraulina (2012) el discurso de la gobernanza global en los hechos se vincula a programas de retorno asistido o voluntario, ello desde el enfoque que relaciona migración y desarrollo,⁹ siendo los principales ejes el papel potencial de las remesas y la importancia de atraer de vuelta a los cerebros –personas altamente calificadas– que se han «fugado», elementos que eventualmente reducirían las motivaciones para emigrar. Los tradicionales programas de retorno se renombraron como iniciativas de migración y desarrollo bajo los aparentes beneficios económicos, políticos y sociales de las remesas invertidas de manera «productiva» –no suntuaria– con la colaboración de las diásporas, la reincorporación de los migrantes a sus lugares de origen –*brain gain*– o la migración circular –*brain circulation*–. Desde este supuesto, todos ganan: países emisores, receptores y migrantes. Para Geiger y Pécoud (2010) el argumento de que nadie pierde despolitiza el debate sobre la migración al considerar que necesita soluciones técnicas para maximizar los beneficios, «negando la existencia de intereses divergentes, de asimetrías de poder y de conflictos» (p. 11), el lenguaje técnico y la revisión de políticas que funcionan y políticas que no funcionan dan popularidad a nociones como «buenas o mejores prácticas». En este sentido, la aparente naturaleza consensual de muchos de los objetivos de la «gestión de la migración» también contribuyen a su despolitización: de hecho, ¿quién está a favor de una migración desordenada, abusos de los traficantes o de violar los derechos humanos? (Geiger y Pécoud, 2010, p. 11).

⁹ Impulsado desde los OOI como la OIM, el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la ONU o el FMMD.

Para Castles y Van Hear (2011), «la suposición tácita de la mayoría de los protagonistas en este debate es que la migración de los pobres debe ser prevenida o disuadida» (p. 287), como la migración que recibe México y que expulsa el país, en donde encontramos todas las categorías referidas párrafos arriba en lo que se conforma lo que se ha llamado una migración desordenada, insegura e irregular que se ha visto impactada por la política migratoria nacional y la de Estados Unidos.

*La política migratoria en México:
¿Un paso para la gobernanza de las migraciones?*

México fue uno de los países que colaboró en las negociaciones que llevaron a la formulación de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, realizada por el ACNUR en 2016. Ahí se propuso la elaboración de un Pacto Mundial para Refugiados y un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMMSOR),¹⁰ que se adoptó a finales de 2018 en el marco del sistema ONU. La firma de este Pacto por México —aunque con la notable ausencia de Estados Unidos— fue trascendental al constituir el primer acercamiento multilateral para efectos de la gobernanza global de las migraciones. Anteriormente el tema se abordaba de

¹⁰ El PMMSOR se firmó en Marrakech por más de 150 gobiernos, siendo el «instrumento internacional general sobre migración con el mayor número de adhesiones» (González, 2020, p. 193). Tiene 23 objetivos y compromisos para proteger los derechos humanos de las personas migrantes, abarcando todo el ciclo migratorio, sin distinción del estatus político. A partir de la firma del Pacto se crearon dos mecanismos para su implementación: el Foro de Revisión sobre Migración Internacional, a celebrarse cada cuatro años —el primero en 2022— como una unidad de discusión y seguimiento intergubernamental sobre los avances en la implementación; y la Red de Naciones Unidas sobre la Migración —la cual emite informes bianuales desde 2020—, coordinada por la OIM e integrada por las agencias de la ONU que se relacionan con aspectos de migración internacional, así como por organismos de la sociedad civil (González, 2020, pp. 196-197).

manera transversal por distintos OOII o mediante órganos de protección y promoción de derechos humanos, como la figura del relator especial, como ya se mencionó. Podríamos considerar que la despolitización del planteamiento de los OOII a la que hace referencia Pécoud (2018) permitió el compromiso de varios países como México para llevar a cabo un proceso de gobernanza multinivel y multiactor.

El contexto de la migración en México al participar en la declaración promovida por el ACNUR en 2016 era de cambios significativos: aumentaron los flujos de retorno y las deportaciones desde Estados Unidos, la migración en tránsito, las migraciones familiares y colectivas llamadas caravanas – eufemismo de éxodo–, para laborar o pedir asilo en Estados Unidos. En este nuevo escenario, la implementación de políticas migratorias mexicanas alineadas a los compromisos adquiridos en el PMMSOR,¹¹ se han enfrentado a varias presiones y desafíos, principalmente por la política migratoria y de refugio estadounidense y por el período de pandemia del COVID-19.

Desde la campaña a la presidencia de Trump, el discurso estuvo cargado de xenofobia y aversión a los inmigrantes. Ya en su administración (2017-2021), Trump llevó a cabo negociaciones y programas que presionaron para obtener la colaboración mexicana en la contención y detención de migrantes no deseados por Estados Unidos¹² así como la recepción de

¹¹ México ha sido uno de los países latinoamericanos más activos y comprometidos en establecer acciones para alinear su política migratoria al PMMSOR desde un enfoque de gobernanza multiactor «que reconozca a la migración como fuente de prosperidad, innovación y desarrollo sostenible» (Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE], 2018, párr. 37). Su narrativa central en la política migratoria han sido los derechos humanos de las personas migrantes.

¹² Ante la amenaza de Trump de aumentar los aranceles de los productos mexicanos de exportación, el gobierno mexicano aumentó el control y la detención

los migrantes expulsados por el Título 8. Debido al Título 42 –el cual normalizó las deportaciones en contexto de la pandemia–, aunado al programa Quédate en México –*Remain in Mexico*–, México aceptó a los migrantes expulsados a sus ciudades fronterizas, a la espera de la resolución de su solicitud de asilo en Estados Unidos.¹³

Lo anterior llevó a la población migrante a situaciones de vulnerabilidad y violación de derechos en los procesos de detención, contención y deportación, incluso antes de estas medidas, por ejemplo: falta de atención de mexicanos que regresaban de forma *voluntaria* o forzada –deportada–; la privación de la libertad de los migrantes en tránsito en las estaciones migratorias, utilizando «aseguramiento» como eufemismo. Estas condiciones se acompañaron de discrecionalidad y corrupción de servidores públicos, particularmente del Instituto Nacional de Migración (INM) –el cual dirige la migración desde un enfoque de seguridad– y la Comisión Mexicana de Ayuda para Refugiados (Comar) –institución que se vio rebasada ante el aumento inesperado de solicitudes–. Derivado de las dificultades para ingresar a Estados Unidos, México empieza a considerarse como una opción de destino,¹⁴ convirtiéndose –particularmente la frontera norte y la frontera sur– en el contenedor de los migrantes no deseados por Estados Unidos. De tal manera, las normas consensuadas

de la migración en su frontera sur, incorporando la participación de la Guardia Nacional.

¹³ Se implementó primero en San Ysidro-Tijuana, después en Calexico y Mexicali, así como en El Paso y Ciudad Juárez. En 2020 hubo 203 608 aprehensiones bajo el Título 8 y 618 896 en 2021. Respecto al Título 42, en 2020 hubo 197 043 y 1 040 220 en 2021 (Customs and Border Protection, 2023).

¹⁴ En el 2021, la Comar (2023) recibió a 129 777 personas; en 2022 a 118 787; y de enero a mayo de 2023, 63 462. Sobre los resueltos, fueron 38 077 en 2021, 36 491 en 2022 y 9 363 en 2023.

para llevar a cabo los compromisos del PMMSOR están siendo constantemente modificadas por la externalización de la política migratoria y de asilo de Estados Unidos. Derivado de lo anterior, no se reflejan los avances en política migratoria mexicana –aunque sea en la norma y no en la práctica–: nos referimos el reconocimiento de los derechos como elemento central de la Ley de Migración (2011-LM) y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político (LSRPC-2011); para Pedroza (2022) son avances importantes, sin embargo «existe [...] una incoherencia entre la letra y las prácticas [...] la adopción e implementación [...] entre el plano legal y ejecutivo» (p. 25).

En este sentido, Masferrer y Pedroza (2022) reflexionan sobre si la política de contención migratoria en México se ha convertido en una crisis o un problema y señalan que «se tratan de crisis de los aparatos políticos-administrativos [...] porque sus recursos no han sido coherentemente desarrollados para ello» (p. 15); podríamos decir que existe una crisis de gestión de las migraciones. Las autoras realizan un análisis sobre la política migratoria y la política exterior bajo el argumento de que debería existir una intersección entre ambas; sin embargo, encuentran que cada vez se extiende más la brecha entre la política migratoria y la política exterior. Para Pedroza (2022) el problema es el desplazamiento del control y gestión de la política migratoria y la brecha entre la política exterior y migratoria, que también se expresa en el marco legal y el institucional: se desplaza a la Secretaría de Gobernación por la SRE, amenazando con entorpecer el avance de los intereses de México a corto, mediano y largo plazo. Respecto al desplazamiento, lo que plantea Pedroza es que, al llevarse a cabo por agencias diferentes las gestiones de migración sobre funciones y responsabilidades, se generan incoherencias entre la ley y la práctica –como que la SRE lleve la gestión de la migración y el INM

(que pertenece a la Secretaría de Gobernación [Segob]) su control—. Como ejemplo, refiere la autora que cuando —por decreto presidencial— la Guardia Nacional colaboró con el INM para el control migratorio se creó —también por decreto— la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM) para coordinar la política migratoria presidiendo la SRE, sin atribuciones para proponer una estrategia amplia de política migratoria, ya que la agencia formalmente definida para asumir esa atribución es la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad (UPMRIP) (Pedroza, 2022). Lo que se puede interpretar de este planteamiento es que México carece de una estructura integral institucional que le resta posibilidad de una coordinación intersectorial y particularmente de la sociedad civil para llevar una política integral de la migración con perspectiva de derechos humanos de acuerdo con la realidad que vive en materia migratoria.

Adicional a los planteamientos de las autoras, es importante insistir en las implicaciones de la externalización de la frontera estadounidense a través de su política migratoria y de asilo, que ha provocado lo que se ha identificado como «crisis migratoria». En este sentido,

la pandemia ha puesto en una situación de excepción a la ya de por sí excepcional gestión de la migración en el país [...] Con la excepción de la excepción se quiere expresar la superposición de capas de anomalías sobre el fenómeno que se analiza. (Irazuzta e Ibarra, 2021, pp. 6-7)

Esto significa que México debe detener la migración que quiere llegar a Estados Unidos, llevando a la población migrante a prolongar su estancia en nuestro país, que mantiene la expectativa de poder realizar en algún momento el *sueño americano*.

Con esta reconversión de categorías migratorias, coincidimos en el planteamiento de Irazuzta e Ibarra (2021): «la gobernanza [...] produce la migración y al migrante» (pp. 6-7), lo que significa que, a través de la designación de calidades del aparato institucional, se van produciendo los migrantes de forma individual y colectiva. Lo podríamos interpretar como las diferentes modalidades en que la población se organiza para migrar con ciertas estrategias: individual o colectivamente, en caravanas o núcleos familiares, de tal manera que las categorías tienen un propósito político y normativo. En cambio, para Masferrer y Pedroza (2022), las diversas modalidades de migración son más una oportunidad que una crisis, debiendo considerarse el fortalecimiento de los mercados de trabajo y la reunificación familiar en el enfrentamiento de transiciones demográficas, la potencialización de inversiones de divisas y el fortalecimiento de identidades binacionales o múltiples, considerándose como parte de una política poblacional, económica y de bienestar social de un país.

Lo anterior podría ser factible si la colaboración de México con Estados Unidos no se reduce a hacer de contenedor de la migración no deseada. La política de Biden en el discurso y la eliminación del Título 42, así como los compromisos adquiridos en la reunión de Los Ángeles,¹⁵ pone a Estados Unidos en una postura y planteamiento que considera una migración ordenada, segura y regular, aunque todavía no se refleje en las realidades que viven las personas en (in)movilidad, pero pone en el camino las vías para negociar una política bilateral y regional que sea responsable y atienda la migración,

¹⁵En junio de 2022, en la 9.^a Cumbre de las Américas, se firmó la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, «con compromisos concretos para contener la crisis migratoria de la región, el cual incluye inversión y extender el número de visas de trabajo y asilo» (INM, 2022, p. 2).

privilegiando sus derechos, una política integral de migración,¹⁶ con un involucramiento multinivel y multiactor, binacional y regional, que permita llevar a cabo una gobernanza adecuada a la realidad, compleja y cambiante del fenómeno migratorio.

Conclusiones

Consideramos que existen varias limitantes que no se han tomado en cuenta en el enfoque de la gobernanza global de las migraciones propuesta desde los OOH –repetidas por distintos actores en todos los niveles–, dado que su carácter normativo no considera que la externalización de las fronteras, a través de las políticas migratorias y de asilo de países desarrollados a terceros países, ha trasladado obligaciones y compromisos de protección de derechos –casi nunca logrados– a quienes quieren migrar a países como Estados Unidos, Alemania, Francia o Australia, por mencionar algunos. Este enfoque de la gobernanza de las migraciones tampoco ayuda a entender las zonas grises entre la violencia organizada y la política, tanto de manera analítica como empírica. Como explica Auyero (2007), retomando a Levi, las vinculaciones donde la dicotomía entre los *buenos* y los *malos* se vuelve difusa. Es decir, en la gobernanza de las migraciones, cuando las actividades de los actores que pretenden ordenar, regular y brindar seguridad a los migrantes se mezclan con los actores que violan sus derechos humanos y atentan contra su vida, ya sea de manera activa promoviendo o participando, o tolerando. Así como se critican las raíces en la economía neoclásica implícitas en el

¹⁶Como lo establece en el Informe Ejecutivo 2022, «México tiene la responsabilidad de instrumentar una política de Estado en materia migratoria con un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración» Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), 2022, p. 5).

concepto de gobernanza global, las migraciones se convierten en una empresa lucrativa, donde muchos se benefician a costa de los migrantes.

Esta idea se compagina con la perspectiva sociológica de la gobernanza migratoria de Irazuzta e Ibarra (2021) y Doncel *et al.* (2021) mencionada en párrafos anteriores. Es decir que la práctica o la inacción por parte de la red de actores –tanto los que están en la luz (organismos internacionales, gobierno en sus distintos ámbitos de competencia, organismos de la sociedad civil), como en la sombra (traficantes de personas, crimen organizado, narcotráfico)– producen las formas que toma el fenómeno migratorio en términos estructurales y a los migrantes de manera individual, asignando categorías de merecimiento de la calidad de refugio, asistiendo, empleando, cuidando, controlando, creando datos, etcétera. Como revisamos, el tema de agenda prioritario de los actores internacionales hegemónicos implicados en la gobernanza global de las migraciones –por ejemplo, Estados Unidos como principal donante en la OIM– se ha enfocado en el refugio y la migración en/de tránsito en el caso mexicano, ignorando la complejidad de las necesidades de las distintas categorías de movilidad que convergen en el escenario actual del país.

Por ello, consideramos fundamental no perder de vista la centralidad de un Estado legítimo y representativo como un actor articulador en los procesos de gobernanza para, como menciona Ramos (2016), que los acuerdos sean vinculantes y sostenibles en el tiempo. Es decir, promover una estructura de poder con varias aristas –heterarquía–, siendo el Estado un ente compensador entre la anarquía del mercado y la jerarquía estatal, capaz de crear ejercicios reflexivos de metagobernanza –gobernanza de la gobernanza–, como propone Monedero (2009), que permitan identificar los elementos que dificultan el logro

de los objetivos y metas, así como posibles puntos de apalancamiento. Pensar las migraciones en términos de gobernanza no tiene que implicar la despolitización del tema ni la privatización de las funciones gubernamentales. Parafraseando a Wendt (2005), la gobernanza de las migraciones es lo que los Estados hacen de ella.

Como vimos en el breve repaso de reflexiones sobre las políticas de migración en México, mucho dependerá de la voluntad política de los tomadores de decisiones, por eso es importante que el debate sobre el tema se ejerza desde abajo y con la sociedad civil para nombrar y representar a las problemáticas asociadas al fenómeno de la movilidad humana en todas sus dimensiones, así como la forma en que nos imaginamos resolverlas, para que los procesos sean legítimos y apropiados.

Si bien los objetivos que se plantean desde los OOH son universalistas –como argumenta Querajazu (2020)– y empujan las agendas de interés de los Estados más poderosos, el que un Estado como México no solo participe activamente en los foros internacionales relacionados con las migraciones, sino que pueda ser «el país más comprometido de todos» a cumplir el Pacto para una Migración Segura, Ordenada y Regular» (Pedroza, 2019, p. 66), alude por lo menos al proceso de reflexión del poder que mencionaba Zürn (2018). Por lo tanto, ante estos marcos de metas internacionales generales habrá que discutir internamente, posicionarse y apropiarse de los medios para preguntarnos lo que sugieren Barajas *et al.* (2020): ¿qué tipo de estructuras de legitimación, dominación y significación hemos creado y seguimos reproduciendo en torno a la migración internacional? Tal vez sería conveniente referirnos a una movilidad humana que se ve forzada a inmovilizarse ante las políticas de control, detención y deportación de los países de tránsito y destino –como es el caso de México– o

como se refieren en el Informe de Dignidad y Justicia en el Camino (2018).

Frente a los múltiples flujos de distintas categorías migratorias que encontramos en México desde tiempos recientes, es fundamental que se atiendan las necesidades de todas las personas en movilidad, trascender las medidas reactivas a partir de las coyunturas que se han enfocado a la contención de los flujos que van hacia Estados Unidos, para pensar, en el largo plazo, en modelos de inclusión regional migratoria.

Referencias

- Abdellatif, A. (2003, 20-31 de mayo). *Good Governance and its Relationship to Democracy and Economic Development* [Foro]. Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Seúl, Corea del Sur.
- Amaya-Castro, J. M. (2012). Migration and the World of Work: Discursive Constructions of the Global in ILO Narratives about Migration. En M. Geiger y A. Pécoud (eds.), *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents* (pp. 33-48). Osnabrück.
- Auyero, J. (2007). *Routine Politics and Violence in Argentina. The gray zone of state power*. Cambridge University Press.
- Ayllón, B. (2015). ¿Globalizar o regionalizar la gobernanza de la cooperación para el desarrollo? Contribuciones de la *Cooperación Sur-Sur latinoamericana en el marco de los procesos regionales. El caso de CELAC* [Conferencia]. Seminario del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), Santander, España.
- Barajas, M., Ortiz, M., y Kosygina, L. (2020). *Regímenes de movilidad en la frontera México-Guatemala: Gobernanza*

- transfronteriza para el desarrollo*. Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial.
- Betts, A. (2011). Introduction: *Global Migration Governance*. En A. Betts (edit.), *Global Migration Governance* (pp. 1-33). Oxford University Press.
- Castles, S., y Van Hear, N. (2011). Root Causes. En A. Betts (edit.), *Global Migration Governance* (pp. 287-306). Oxford University Press.
- Comisión Mexicana de Ayuda para Refugiados (Comar). (2023). *La COMAR en números*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/830378/Cierre_Mayo-2023__1-Junio_.pdf
- Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (CMMI). (2005). *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar* [Informe temático]. <https://www.unav.edu/documents/4889803/4445a271-b02a-44d4-b0e5-887dc5ab516f>
- Customs and Border Protection (2024, 12 de abril). *Southwest Land Border Encounters* [Conjunto de datos]. U.S. Customs and Border Protection. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>
- Dignidad y Justicia en el Camino. (2018). *Atrapados en la movilidad. Nuevas dinámicas de la migración y el refugio en México*. Prometeo Editores. <https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2019/01/Atrapados-en-la-movilidad.pdf>
- Doncel, J. A., Gabarrot, M., e Irazuzta, I. (2021). *Gobernar la migración en tiempos de pandemia. Una mirada desde (y hacia) los actores de la gobernanza*. Gedisa.
- Estupiñán, M. L. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Clacso.

- Geiger, M., y Pécoud, A. (2010). The Politics of International Migration Management. En M. Geiger y A. Pécoud (eds.), *The Politics of International Migration Management* (pp. 1-20). Palgrave Macmillan.
- Ghosh, B. (2012). A snapshot or reflections on migration management. Is migration management a dirty word? En M. Geiger y A. Pécoud (eds.), *The New Politics of International Mobility Migration Management and its Discontents* (pp. 25-30). Universitat Osnabrück.
- González, F. (2020). Multilateralismo, migración y derechos humanos: antes y después del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 28(60), 187-204. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006011>
- Hale, T., y Held, D. (2018). Breaking the Cycle of Gridlock. *Global Policy*, 9(1), 129-137.
- Hale, T., Held, D., y Young, K. (2013). *Gridlock: Why global cooperation is failing when we need it most*. Polity Press.
- Hilber, D., y Baraulina, T. (2012). Migration and Development: A new policy paradigm in Germany? En M. Geiger y A. Pécoud (eds.), *The New Politics of International Mobility Migration Management and its Discontents* (pp. 89-112). Universität Osnabrück.
- Instituto Nacional de Migración (INM). (2022, 11 de junio). *Tarjeta Migratoria*. <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/wp-content/uploads/2022/06/Tarjeta-Migratoria-110622.pdf>
- Irazuzta, I., e Ibarra, I. (2021). La excepción de la excepción. La gobernanza de la migración en tiempos de pandemia. *Estudios Fronterizos*, 22(e068), 1-23.
- Masferrer, C., y Pedroza, L. (2022). Propuestas de escenarios desde miradas interdisciplinarias. En C. Masferrer y L. Pedroza (eds.), *La intersección de la política exterior*

- con la política migratoria en el México de hoy* (pp. 14-25). Colmex.
- Micinski, N. R., y Weiss, T. G. (2016, 20 de septiembre). International Organization for Migration and the UN System: A Missed Opportunity [Reporte de investigación núm. 42]. *Future United Nations Development System*.
- Monedero, J. C. (2009). XI. La trampa de la gobernanza. En J. C. Monedero, *El Gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión* (pp. 169-184). FCE.
- Naciones Unidas. (2013). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes* [Informe núm. A/68/283]. <https://www.ACNUR.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9735.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015, 4 de noviembre). *Marco de gobernanza sobre la migración: Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas* [Informe núm. C/106/40].
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2019). *Migration Governance Indicators: A global perspective*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2002). *Human Development Report*.
- Pécoud, A. (2018). ¿Una nueva «gobernanza» de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. *Migración y Desarrollo*, 16(30), 31-43.
- Pedroza, L. (2022). Desplazamiento institucional en la gestión migratoria. En C. Masferrer, y L. Pedroza (edits.), *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy* (pp. 64-71). Colmex.

- Piper, N., y Rother, S. (2012). Let's argue about migration: Advancing a right(s) discourse via communicative opportunities. *Third World Quarterly*, 33(9), 1735-1750.
- Querejazu, A. (2020). Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global. *Colombia Internacional*, (102), 63-86.
- Ramos, J. M. (2016). Gobernanza y seguridad: Hacia una redefinición de la política migratoria, 2012-2014. *Migraciones Internacionales*, 8, 65-94.
- Rother, S. (2020). ¿«La» o «una» organización líder en migración? La OIM como un actor en la gobernanza migratoria mundial. *Migración y Desarrollo*, 18(34), 137-159.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2018, 13 de julio). *México en el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular* [Comunicado]. <https://embamex.sre.gob.mx/vaticano/index.php/noticias/256-mexico-en-el-pacto-mundial-para-una-migracion-segura-ordenada-y-regular>
- The Economist Intelligence Unit. (2016). *Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index*. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/EIU-Migration-Governance-Index-20160429.pdf
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP). (2022). *Informe ejecutivo 2022. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en México* [Informe]. Segob. http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/Informe_PMM_2022.pdf
- Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo y Naciones Unidas. (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf

- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1), 1-47.
- Zelicovich, J. (2022). La teoría de Gobernanza Global como enfoque analítico y los puentes conceptuales con el debate latinoamericano. *Colombia Internacional*, (109), 171-195.
- Zürn, M. (2018). *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestation*. Oxford University Press.

A manera de conclusión: Hacia la construcción de un modelo conceptual para el análisis de los espacios fronterizos

Sergio Alfonso Sandoval Godoy /
María del Rosío Barajas Escamilla

Como se pudo apreciar a lo largo de este recorrido, las fronteras del siglo XXI están enmarcadas en contextos geopolíticos y económicos mucho más complejos y dinámicos que en el pasado. Al parecer, se encuentran en proceso de cuestionamiento, redefinición y evolución, como reacción a los efectos positivos y adversos de la globalización. Precisamente, después de cuatro décadas de recurrir a dicho concepto como recurso analítico y explicativo, se sigue cuestionando su significado e implicaciones reales, así como su extensión y velocidad. Algunos de los aspectos polémicos giran en torno a su propia conceptualización, a su causalidad como fenómeno social de gran alcance, a sus cualidades específicas para caracterizar la nueva fase de expansión del capitalismo aún vigente y a sus impactos reales para entender el curso y trayectoria de las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales iniciadas desde finales del siglo XX.

Como se pudo apreciar en «Las fronteras de la globalización en el inicio del siglo XXI», el capítulo de Pablo

Wong-González y Francisco Lara-Valencia, todo ello ha propiciado visiones contrapuestas que, si bien lo ubican como una categoría analítica poderosa, por su naturaleza de estudio ofrece también explicaciones parciales y cuestionables. Se admite, sin embargo, que más allá de la búsqueda de verdades absolutas se trata de encontrar aproximaciones conceptuales que permitan un entendimiento momentáneo sobre los fenómenos de cambio en las fronteras. De hecho, resulta difícil entender las transformaciones de los espacios fronterizos por sus especificidades propias regionales si no se consideran las interconexiones obligadas con los procesos de la globalización.

Aunque se entiende que la globalización como proceso y fenómeno social es profundamente inestable, contradictorio e incompleto, el hecho es que, como concepto y modelo analítico, requiere todavía el auxilio de otras categorías de estudio que permitan entender los procesos de cambio social a todos los niveles y dimensiones.

Esto obedece a que la problemática de las fronteras, tanto como sus actividades productivas y sus recursos naturales, se encuentra fuertemente ligada a las condiciones y capacidades del territorio, pero a su vez responde a fenómenos globales. Por eso la complejidad del análisis fronterizo a escala global se puede dilucidar de mejor manera cuando se pone en el centro del análisis el papel del territorio y la manera en que los actores se relacionan con cada uno de sus ámbitos de actividad. En tal sentido los factores que condicionan el análisis de las fronteras no son puramente espaciales y económicos, sino además relacionales y contextuales.

En consecuencia, globalización y territorio no son procesos opuestos, sino procesos complementarios que operan como una relación dinámica que se vincula y entrelaza a través de escalas materiales e inmateriales, tangibles e intangibles de ordenamiento internacional, nacional, regional, local y de

virtualización espacial, convirtiendo a las fronteras en el núcleo multiescalar de las interacciones entre ambas categorías. De la misma manera, ejercen una relación de interdependencia recíproca a través de múltiples dinámicas de estudio que les son consustanciales.

La globalización no solo ofrece una explicación contextual acerca de la fase del capitalismo actual, antes bien intenta explicar la lógica de cambio social que subyace en el actuar de los sujetos con capacidad de agencia a todos los niveles, misma que encuentra sentido en los marcadores societales del territorio como la historia, la economía, el mercado, la geografía espacial, la innovación, el conocimiento, la cultura y la movilidad humana, entre otras.

En este libro hemos asumido como unidad de análisis el estudio de las fronteras, y particularmente de los espacios fronterizos y transfronterizos, cuya naturaleza se caracteriza por tratarse de fenómenos dinámicos, movibles, cambiantes y deslocalizados. Como se explica en el capítulo «Re/desfrenterización: Una aproximación a la definición del concepto», de Sergio Peña Medina y Pablo Wong-González, las fronteras dejan de ser entidades fijas para convertirse en procesos históricos socialmente contruidos, decontruidos y reconstruidos, representados por una diversidad de prácticas de los actores.

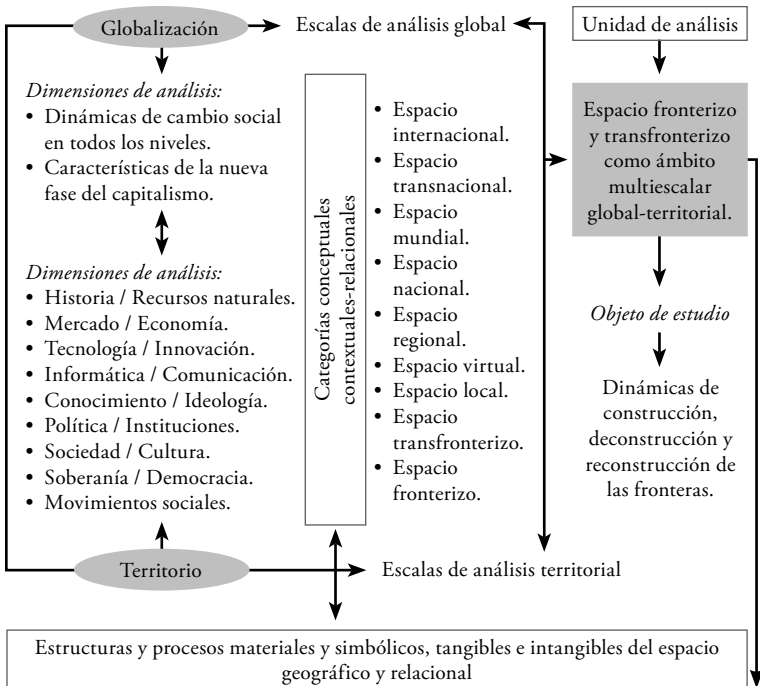
Así, bajo un enfoque relacional y constructivista, el objeto de estudio de las fronteras no puede ser otro que las dinámicas de construcción, deconstrucción y de reconstrucción permanente. Por un lado, como se marca en dicho capítulo, están los procesos y prácticas espaciales de tipo contenedor que tratan de mantener un orden a través de controlar los confines o límites, y que a menudo expresan formas de negociación y conflicto; por otro, se facilita la articulación de procesos económicos y de movilidad que requieren una mayor apertura y

diplomacia para su funcionamiento y para, eventualmente, construir diversas formas de integración.

Precisamente, con esta idea se incorporó en este libro, en el capítulo «Los procesos de integración y del regionalismo abierto: Sus efectos en las regiones de frontera» de María del Rosío Barajas Escamilla y Tiziana Bertaccinide, el concepto de regionalismo abierto. Su inclusión tiene la particularidad de ofrecer una mayor comprensión del papel que desempeñan las instituciones regionales y globales en los procesos de complementariedad y competitividad regional, así como en la configuración de acuerdos multilaterales o bilaterales. Con dicho concepto se abre una ventana adicional para entender los procesos de desintegración regional y las fracturas de los procesos de integración regional, como los ocasionados por la crisis financiera de 2007-2008; por la fragmentación productiva; el narcotráfico; y el cuestionamiento al multilateralismo. O bien, aquellos que han sido provocados por los procesos emergentes de finales de siglo XX y principios de XXI, como la migración, la relocalización industrial y agrícola hacia los países centrales, y las diferencias por rescates financieros, entre muchos otros. Bajo el concepto de regionalismo abierto, es posible observar las diferencias regionales como modelos particulares de gran enseñanza que revelan la gran diversidad de experiencias presentes en los últimos años: Europa-Unión Económica; América del Norte-Zona de Libre Comercio; Centro y Sudamérica-Zona de Libre Comercio y Mercado Común; Asia-Pacífico-Zona de Libre Comercio; África del Sur-Cooperación, Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera y Mercado Común. En síntesis, el concepto de “regionalismo abierto” aparece como una categoría muy sugerente que merece atención, y que plantea el análisis de las interacciones y complementariedades fronterizas en esa gran diversidad de procesos de integración/desintegración regional.

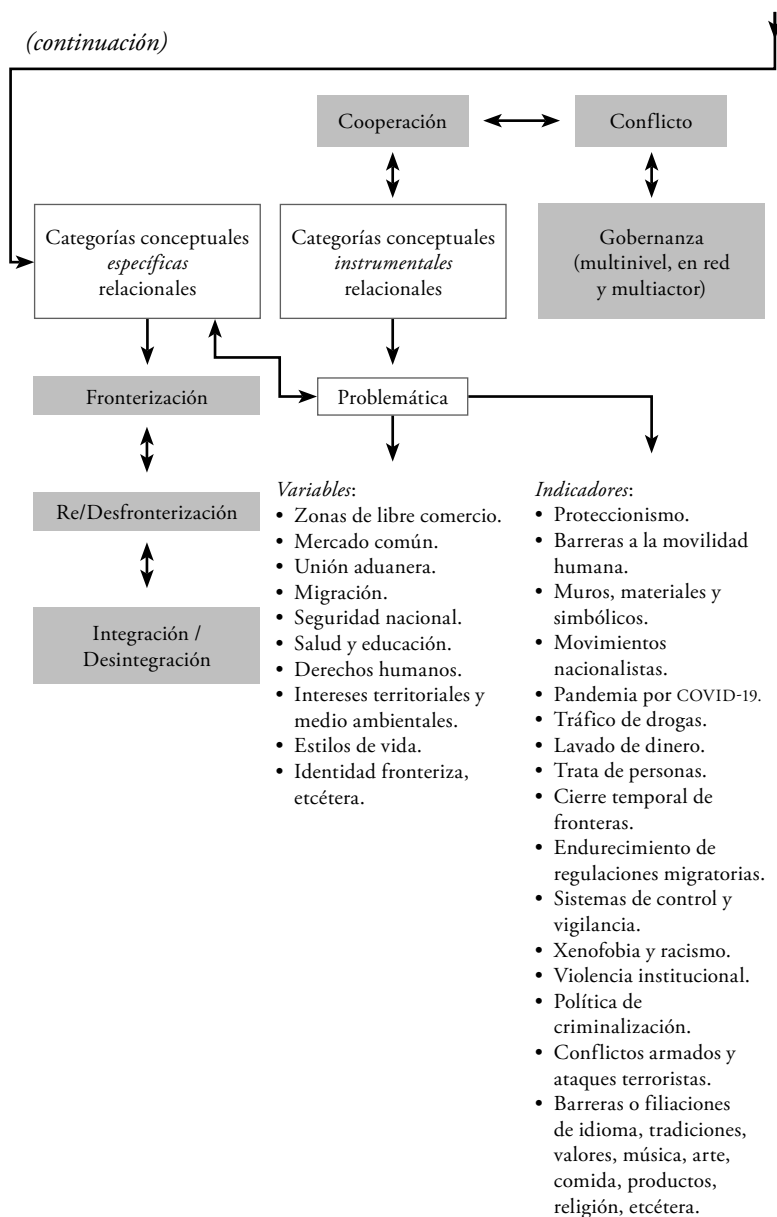
Con base en estas premisas es posible formalizar un modelo conceptual que recoja el uso de categorías específicas a la naturaleza de los cambios que se observan en los espacios fronterizos; esto es, sumar al análisis de la globalización el de las fronteras como procesos de integración/desintegración, desfronterización/refronterización y cooperación/conflicto como parte de una lógica más amplia de fronterización (ver figura 1). De esta manera es posible evitar que nuevos conceptos que han ido apareciendo en el análisis sobre las transformaciones recientes de las fronteras queden anclados en lugar de ser utilizados como herramientas de diseño de política social.

Figura 1. Enfoque relacional constructivista sobre las fronteras



(continúa)

(continuación)



Fuente: Elaboración propia.

Por eso, para evitar el riesgo de caer en la búsqueda de modelos explicativos universales o de conceptos que conduzcan a un particularismo extremo, es necesario tener presente el uso de esquemas explicativos como el que aquí hemos propuesto a lo largo de siete capítulos, adecuados a la especificidad de los fenómenos estudiados, pero que también permiten entenderlos en sus conexiones más amplias con las tendencias de cambio social; es decir, un modelo que, desde una visión dialéctica, recoja el uso de herramientas que reflejen la condición indisoluble entre *constructo social explicativo* y *proceso de cambio social*. En respuesta a una etapa transitoria como la que estamos viviendo, creemos que los temas tratados en este libro pueden constituirse como una propuesta analítica de gran utilidad que no se debe dejar de lado.

Con la incorporación de nuevas categorías como las aquí propuestas, más allá del abuso y uso recurrente del concepto de globalización, se abre la posibilidad de ver las transformaciones de las fronteras no de manera mecánica y unidireccional, como parte de una lógica de construcción y reconstrucción global de los territorios, sino como una refuncionalización de los espacios y un reescalamiento de la frontera como puente a nuevas dinámicas territoriales. Esto es, atender y entender el análisis de las fronteras como procesos de fronterización, como fronteras móviles y flexibles donde sea posible observar los espacios fronterizos como procesos de separación, diferenciación, soberanía, orden y otredad, hibridación, negociación y conflicto. Lo que implica entender la fronterización como parte de un *nuevo ordenamiento de los espacios fronterizos*, ya sea bajo una lógica de integración/desintegración o de refronterización/desfronterización. Todo lo cual cobra sentido con el apoyo de enfoques metodológicos de análisis diacrónico-sincrónico, orientados a reflexionar en las fronteras como cicatrices de la historia, al mismo tiempo

que permita comprender las particularidades y el significado de los cambios recientes.

Sin embargo, en este nuevo ordenamiento de los espacios fronterizos se requiere entender que, en medio de las asimetrías y desigualdades regionales que los caracterizan, las posibilidades para construir una agenda con objetivos comunes entre los distintos actores de gobierno y la sociedad civil solo es factible si se analiza bajo la óptica de la cooperación y el conflicto, como categorías analíticas binarias y dicotómicas de gran alcance, pero también como procesos que son consustanciales a todos los fenómenos sociales, tal como lo sugiere el capítulo «Conflicto y cooperación en los espacios de frontera globales. Una reformulación a raíz de las crisis del siglo XXI» de Xavier Oliveras González y Enrique José Varela Álvarez. Estas se entienden como el crisol del estudio de las fronteras, cuya magnitud va más allá de establecer tipologías de conflictos derivados de intereses territoriales, por recursos, demarcación, seguridad o identitarios. Con ello se trata de establecer la causalidad de los procesos, atendiendo la acción detonante de los actores involucrados –así como los argumentos y las razones detrás de estos– bajo una lógica dual de negociación y conflicto. Lo anterior convierte a estas categorías en un método de análisis que, lejos de ser simplista, profundiza en las historias y trayectorias de los procesos estudiados, echando mano de aportes disciplinarios diversos, como la teoría de los campos.

En auxilio de estas categorías que abordan la problemática fronteriza, se introduce el concepto de gobernanza –considerado en los capítulos «Gobernanza: Marco conceptual, valor público y fronteras comparadas», «Gobernanza: Connotaciones, significados e implicaciones» y «La gobernanza global de las migraciones y la política migratoria en México»– como el paradigma de la gestión pública y modelo de red que aparece en condiciones de sociedades abiertas, de conectividad y de

economía global, pero también como resultado de la crisis de las instituciones del Estado y su pérdida de centralidad frente a la gestión de los asuntos públicos. Todo parece indicar que el Estado ha descuidado la dirección de la sociedad, de sus sujetos y del mercado, y ha sido incapaz de cuestionar su desempeño en la solución de los asuntos públicos que competen a las fronteras. El concepto de gobernanza permite entender cómo es que se amplía la responsabilidad de la dirección social, misma que ahora no solo corresponde al Estado, sino también al mercado —con representación de la iniciativa privada e inversión privada— y a la sociedad civil organizada y no organizada; fenómeno que en los espacios fronterizos se puede observar de múltiples maneras asociadas a tipologías distintas de gobernanza que van desde arriba y desde abajo.

A diferencia de otros conceptos involucrados en este modelo, este aparece como una categoría instrumental, como un valor público con el que se encuentra involucrado, con particular énfasis y de manera inmediata, el papel de los actores sociales en la dirección de la sociedad frente al tratamiento de los asuntos públicos. Por lo tanto, identificar los distintos enfoques y tipologías de gobernanza se considera fundamental para encontrar su pertinencia con los estudios empíricos y de caso.

Como se sugiere en los capítulos antes referidos, particularmente importantes han sido los estudios de gobernanza multinivel de la migración en la frontera México-Estados Unidos y México-Guatemala, en los que no solo se analizan las formas institucionalizadas de la cooperación transfronteriza, sino también las relaciones de poder asimétricas. Así mismo, más allá de la gobernanza multinivel, en fronteras europeas como las de Italia-Francia, Italia-Eslovenia, España-Marruecos y España-Portugal, como resultado de la crisis del modelo multicultural, se ponen a prueba las categorías clásicas de Cooperación Territorial Europea y van apareciendo

nuevas explicaciones con base en el concepto de resiliencia. Así, los grandes flujos migratorios obligan a repensar formas de integración territorial en las fronteras que no discriminen, sino que incluyan a todos y a todas las personas, independientemente de su raza, identidad cultural y lugar de procedencia.

Finalmente, en el esquema conceptual propuesto representado en la figura 1, es de particular importancia tener presentes algunos ejemplos hipotéticos acerca de las variables que sirven como fundamento de las explicaciones más generales. De esta manera es posible establecer mediciones creíbles acerca de la intensidad de los procesos en curso e identificar el origen a diversas problemáticas en cada una de las fronteras. Es precisamente a partir de la identificación de estas variables que cobra sentido la aplicación del modelo conceptual propuesto, toda vez que hace posible medir el alcance que tienen las categorías involucradas. En el mismo sentido, al referirnos a los indicadores con los que se relacionan algunas de las variables identificadas es posible interpretar las narrativas dominantes que explican las distintas problemáticas y acciones de los actores fronterizos, y, con ello, operativizar a nivel empírico las categorías del modelo. Esta es quizás una de las tareas más laboriosas, no solo porque implica identificar una infinidad de situaciones propias que contribuyen a definir los paisajes fronterizos y probablemente su identidad cultural, sino porque también implica un ejercicio de evaluación acerca de los atributos y las cualidades específicas que conllevan las transformaciones recientes en esas regiones.

El grupo de trabajo que participó en este libro comparte como preocupación común el hecho de que no existe consenso aún sobre el número o cantidad de categorías analíticas que deberían ser involucradas en el análisis sobre las fronteras y cómo deberían ser aplicadas a los diferentes estudios de caso. Si bien se parte del hecho de que las conceptualizaciones aquí

discutidas y sugeridas son herramientas importantes para el análisis de las fronteras, constituyen todavía categorías parciales de los nuevos paradigmas emergentes, ya que resulta imposible cubrir con toda amplitud las particularidades, cualidades, características y dirección de las transformaciones actuales en las fronteras del mundo. En este libro nuestra intención ha sido ofrecer aproximaciones conceptuales más viables y creíbles sobre el estudio del fenómeno fronterizo – adaptadas a los nuevos tiempos– como parte de un propósito académico que abone en contra de la dispersión analítica y a favor de una mayor integración disciplinaria. Por eso, lo que aquí hemos propuesto es un modelo reflexivo –no finito ni definitivo– que ayude a comprender de mejor manera la complejidad, importancia y sentido social del fenómeno fronterizo, más allá de las posiciones oficiales o institucionales que han caracterizado algunos de los debates actuales.

Sin embargo, una visión integradora sobre las fronteras requiere continuar avanzando en la construcción de un modelo ideal de referencia que no solo facilite la comparación y caracterización de las similitudes y diferencias de los espacios referidos, sino que además contemple la necesidad de integrar distintas escalas de análisis desde lo local, regional, estatal y mundial, con enfoque multidisciplinar desde la historia, geografía, ciencia política y la economía, entre otras. Un modelo de aproximaciones comparativas sobre las fronteras, como parte de un ejercicio analítico que ponga como centro de atención, además de la inclusión social, el ejercicio de los derechos humanos, la integración territorial incluyente y la cooperación y gobernanza basados en el equilibrio social, con enfoque global-regional, entre muchos otros aspectos. Sin duda, esto habrá de quedar como una agenda abierta durante los próximos años.

Semblanzas

María del Rosío Barajas Escamilla

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Economía Política Internacional y Estudios Regionales por la Universidad de California en Irvine. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), nivel II. Responsable técnico del proyecto de investigación «La reconfiguración y nuevas funciones de las fronteras del siglo XXI: Entre la integración/desintegración, desfronterización/refronterización y cooperación/conflicto» (Convocatoria Ciencia de Frontera, 2019, proy. 39562). Su publicación más reciente, en coautoría con M. Sotomayor, es el artículo «Mexico and the European Union trade renegotiation of 2020: A deep integration agreement Versión 2.0?» (*De Europa*, 2022). Actualmente es profesora-investigadora en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), adscrita al Departamento de Estudios Sociales. rbarajas@colef.mx

Tiziana Bertaccini

Doctora en Historia, Instituciones y Relaciones Internacionales de los Países Extraeuropeos por la Universidad de Pisa (UniPi), graduada en Ciencias Políticas en la Universidad de Turín (Unito), Italia. Ha sido investigadora en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora-investigadora en el Departamento de Cultura, Política y Sociedad en la Unito y autora de ensayos sobre historia contemporánea, así como del libro *Ficción y realidad del héroe popular* (Conaculta, 2001).
tiziana.bertaccini@unito.it

Francisco Lara Valencia

Doctor en Planificación Urbana y Ambiental por la Universidad de Michigan (U-M), maestro en Desarrollo Regional por El Colef y licenciado por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Entre sus publicaciones más recientes se encuentra, en colaboración con otros autores, el artículo «Water Management on the U.S.-Mexico Border: Achieving Water Sustainability and Resilience through Cross-Border Cooperation» (*Journal of Borderlands Studies*, 2023). Es profesor en Estudios Fronterizos e investigador *senior* de Sustentabilidad en la Universidad Estatal de Arizona desde 2004. Actualmente es director del Transborder Policy Lab.
francisco.lara@asu.edu

Sofía Andrea Meza Mejía

Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Regional y maestra en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Guadalajara (UDG). Maestra en Cooperación Internacional y Desarrollo en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), de Madrid, España. Candidata del SNII. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo

completo adscrita a la Unidad Académica Básica de Estudios Internacionales del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuita de Guadalajara.
smeza@iteso.mx

Xavier Oliveras González

Doctor en Geografía por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Su publicación más reciente es «Abrazos, no muros»: Entre la fronterización y la resistencia a la frontera en el límite México-Estados Unidos» (*Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 2023). Desde 2013 es investigador titular en El Colef, Unidad Matamoros. Miembro del SNII, nivel I. Sus áreas de interés son la geografía política, los procesos territoriales y fronterizos, el nexa frontera-migración y el nuevo materialismo.

xoliveras@colef.mx

María Guadalupe Ortiz Gómez

Doctora y maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Rurales por El Colegio de Michoacán (Colmich), licenciada en Sociología por la UDG. Miembro del SNII, nivel I. Investigadora por México del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), comisionada a El Colegio de la Frontera Sur (Ecosur), Unidad San Cristóbal. Desempeña labores de investigación, docencia, vinculación y divulgación.

mgortiz@ecosur.mx / mgortizgo@conahcyt.mx

Sergio Peña Medina

Doctor en Planificación Urbana y Regional, con maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad Estatal de Florida. Miembro del SNII, nivel III. Es coeditor en jefe de la

revista *The Journal of Borderlands Studies*. Una de sus publicaciones más reciente es «From territoriality to borderscapes: The conceptualisation of space in border studies» (*Geopolitics*, 2023). Actualmente es profesor-investigador en El Colef, adscrito al Departamento de Estudios de Población.
spena@colef.mx

José María Ramos García

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Fundación Ortega y Gasset (FOM). Miembro del SNII, nivel II. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran, en coautoría con Rosa Isabel Medina Parra, el libro *Estado, economía creativa y empleo en México* (El Colef, 2023). Es Profesor-investigador de El Colef, adscrito al Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP).
ramosjm@colef.mx

Sergio Alfonso Sandoval Godoy

Doctor y maestro en Ciencias Antropológicas y licenciado en Economía. Miembro del SNII, nivel II. Corresponsable técnico de octubre de 2020 a marzo del 2023 del proyecto de investigación «La reconfiguración y nuevas funciones de las fronteras del siglo XXI: Entre la integración/desintegración, desfronterización/refronterización, cooperación/conflicto» (Convocatoria Ciencia de Frontera, 2019, proy. 39562). Entre sus obras más recientes se encuentra, en coordinación con L. Huesca y G. Ordóñez, el libro *Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación* (El Colef; Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo [CIAD], 2020). Actualmente es investigador titular en la Coordinación de Desarrollo Regional del CIAD de Hermosillo, Sonora, México.
ssandoval@ciad.mx / checosando11@gmail.com

Enrique José Varela Álvarez

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Entre sus últimas publicaciones se encuentra el artículo «La experiencia de la modernización administrativa en Portugal. Algunas lecciones para las instituciones públicas españolas post-COVID-19» (*Documentación Administrativa*, 2021). Profesor-investigador del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidade de Vigo (UVigo), España, y coordinador académico del Observatorio de Gobernanza G3 de la misma universidad.

evalvarez@uvigo.es

Pablo Wong González

Doctor en Desarrollo Internacional por la Universidad de Anglia del Este, en Inglaterra, maestro en Planificación Regional y Urbana en The London School of Economics and Political Science (LSE) y licenciado en Economía por la Universidad de Sonora (Unison). Entre sus publicaciones más recientes se encuentra el capítulo «Las políticas de desarrollo regional en el presente siglo», en R. Campos *et al.*, *La perspectiva regional. Colección Informe del Desarrollo en México* (Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, PUED-UNAM, 2020). Es Profesor-investigador titular de la Coordinación de Desarrollo Regional en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD).

pwong@ciad.mx

Ofelia Woo Morales

Doctora en Ciencias Sociales, maestra en Desarrollo Regional y licenciada en Sociología. Miembro del SNII, nivel II. Su publicación más relevante es, en coautoría con S. Meza, el capítulo

«La experiencia del retorno, una mirada generacional en familias migrantes», en E. C. Montoya y M. C. Herrera, *Juventudes mexicanas. Participación, Intervención y Perspectiva de los Jóvenes en Distintos Entornos* (Tirant Humanidades, 2022).
Es Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Socio-Urbanos de la UDG.
ofelia.woo@academicos.udg.mx

*Fronteras en movimiento: Perspectivas
analíticas y retos epistemológicos al inicio del siglo XXI*
se terminó de imprimir el 4 de noviembre de 2024,
en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V.,
5 de febrero núm. 2309, Col. San Jerónimo Chicahualco,
C. P. 52170, Metepec, Estado de México.
El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación
de Publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte.
Se tiraron 500 ejemplares.

