



Regiones transfronterizas: conceptos y experiencias internacionales

JOSÉ POLENDO
GARZA

ISMAEL AGUILAR
BARAJAS*

Este artículo presenta un panorama conceptual y de experiencias internacionales en materia de regiones transfronterizas, teniendo como referentes los casos europeo y norteamericano. Resulta valioso revisar esta bibliografía a la luz del proceso de integración regional entre el noreste de México y Texas, al identificar asuntos clave o relevantes para la formulación y aplicación de políticas públicas. Esta región es importante no sólo para los estados que la componen sino también para México y Estados Unidos, al constituirse en el espacio geoestratégico del comercio de América del Norte.

¿QUÉ SON Y CÓMO SE CONFORMAN LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS?

Es bien sabido que la integración económica-funcional de las economías subnacionales sobrepasa las fronteras políticas y vuelve difusos varios asuntos de la economía internacional para hacerlos más propios de la economía territorial. Para la Policy Research Initiative, del gobierno canadiense, resulta relevante ahondar en

el tema de vinculación subnacional internacional.¹ En el espacio subnacional entre países se están intensificando las relaciones de integración y es en esta escala geográfica donde menos se ha estudiado el fenómeno de la integración económica y donde se manifiesta lo positivo y negativo de los procesos de integración-mundialización. Se reconoce que el espacio adyacente fronterizo (franja fronteriza) es relevante, pero que para el caso de una región transfronteriza resulta también importante el ámbito geográfico que va más allá de la misma franja.

Para el Consejo Europeo, las regiones transfronterizas están conformadas por características homogéneas e interdependencias funcionales, pues de otra manera no habría necesidad de la cooperación transfronteriza subnacional.² Esto significa que una región transfronteriza no sólo se debe entender como un espacio funcional sino como una unidad socioterritorial equipada con cierto grado de capacidad estratégica basada en determinados arreglos *organizacionales*.

Desde una perspectiva amplia del concepto, una región transfronteriza es y se soporta mediante los siguientes factores, que resultan claves: relaciones funcionales, que muestran una alta interacción económica de ambos

* Profesores del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey <polendo@itesm.mx> y <iaguilar@itesm.mx>. Los autores agradecen el apoyo de la cátedra de investigación Economía de la Frontera Norte de México del ITESM.

1. Esta institución realiza investigaciones en apoyo a la agenda de mediano plazo de Canadá. Se considera que los vínculos transfronterizos son elementos muy importantes en la integración Canadá-Estados Unidos. Véase <www.policyresearch.gc.ca>.
2. M. Perkmann, "Cross-border Regions in Europe; Significance and Drivers of Regional Cross Border Co-operation", *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, núm. 2, 2003, pp. 153-171.

La infraestructura logística de conexión transfronteriza resulta vital en los nuevos ambientes de mundialización, complementariedad productiva-industrial, de producción flexible y de aplicación de estrategias de justo a tiempo

lados de la frontera política, más allá de un flujo de paso o de corredor logístico; las similitudes históricas y geográficas, las cuales reducen las barreras culturales entre ambos lados de la frontera internacional y la organización y cooperación transfronteriza, que facilita llevar a cabo actividades diplomáticas por parte de los gobiernos subnacionales en ambos lados de la frontera internacional, y la capacidad estratégica de planeación y puesta en práctica de planes y proyectos para la región en su conjunto, soportada por un grado de madurez importante en las relaciones entre ambos lados de la frontera.

REGIONES TRANSFRONTERIZAS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ, Y EUROPA

La Policy Research Initiative de Canadá³ identifica las siguientes macrorregiones transfronterizas entre las provincias canadienses y sus contrapartes en Estados Unidos (con diferentes grados de integración):

- *Oeste*: provincias canadienses de Columbia Británica, Alberta y Yukón con los estados de Washington, Alaska, Idaho, Oregon y Montana.
- *Praderas-Grandes Planicies*: provincias canadienses de Alberta, Saskatchewan y Manitoba, con los estados

3. Véase Policy Research Initiative, *Canada-US Relations and the Emergence of Cross Border Regions*, North American Linkages Briefing Note, 2006 <www.policyresearch.gc.ca>.

de Montana, Wyoming, Dakota del Norte, Dakota del Sur y Minnesota.

- *Grandes Lagos*: la provincia canadiense de Ontario con los estados de Michigan, Indiana y Ohio.

- *Este*: se identifican dos subregiones transfronterizas. La primera se forma por la provincia canadiense de Quebec con los estados de Vermont, Maine, Nueva Hampshire y Nueva York. La segunda la componen Canadá Atlántica con los estados de Maine, Nueva Hampshire, Massachusetts, Rhode Island y Connecticut.

Dentro de estas macrorregiones destacan las siguientes regiones transfronterizas:⁴

- *Región Cascadia*: es una microrregión del oeste, también denominada Pacific Northwest Economic Region (PNWER). Diversos autores subrayan que es una de las regiones transfronterizas más jóvenes de América del Norte y también de las más vigorosas. La región se construye teniendo como pilares urbanos la ciudad canadiense de Vancouver y las estadounidenses de Seattle y Portland, todas unidas bajo un eje de infraestructura carretera muy importante, la denominada *main street* o interestatal 5. Esta microrregión explica alrededor de 50% del comercio exterior de Estados Unidos y Canadá con Asia.

- *Región Detroit-Windsor-Sarnia*: es una microrregión de los Grandes Lagos. Con amplia tradición de comercio transfronterizo, mucho tiempo antes que los procesos de apertura e integración impulsados en el plano nacional desde Washington y Ottawa. Se calcula que 50% de los flujos comerciales entre Estados Unidos y Canadá transitan o se generan por este eje de ciudades de Michigan y Ontario. La industria automovilística constituye un importantísimo pilar de apoyo.

Por su parte, virtualmente todas las áreas fronterizas europeas están involucradas en algún tipo de actividad que las ubica en el ámbito de una región transfronteriza (véase el cuadro).⁵ En la actualidad hay más de 70

4. J. Blatter, "Emerging Cross-border Regions as a Step Towards Sustainable Development? Experiences and Considerations from Examples in Europe and North America", *International Journal of Economic Development*, vol. 2, núm. 3, 2000, pp. 402-439; S.E. Clarke, "Regional and Transnational Discourse: The Politics of Ideas and Economic Development in Cascadia", *International Journal of Economic Development*, vol. 2, núm. 3, 2000, pp. 360-378; B. Jessop, "The Political Economy of Scale and the Construction of Cross-border Microregions", inédito, y W. Scott, "European and North American Contexts for Cross-border Regionalism", *Regional Studies*, octubre de 1999, pp. 605-617.

5. Véanse de M. Perkmann, *op. cit.*, y también *Cross-border Cooperation as Policy Entrepreneurship: Explaining the Variable Success of European Cross-border Regions*, CSGR Working Paper, núm. 166, 2005.

EUORREGIONES

Europa del norte y área del mar Báltico

Oresund-Region (Dinamarca/Suecia)
Gränskommittén Östfold-Bohuslän/Dalsland (Noruega/Suecia)
ARKO (Noruega/Suecia)
Skärgården (Finlandia/Suecia)
Mid Nordic Committee (Noruega/Suecia)
The Kvarken Council/Kvarkenrådet (Finlandia/Suecia)
North Calotte Council (Finlandia/Noruega/Suecia)
Council of Torne Valley (Finlandia/Noruega/Suecia)
Euroregio Karelia (Finlandia/Rusia)
Estonia-Finish 3+3 Regional Cooperation (Estonia/Finlandia/Rusia)
Helsinki-Tallinn Euroregio (Estonia/Finlandia)
Euroregio Pskov-Livonia (Estonia/Letonia/Rusia)
Euroregion Country of Lakes (Lituania/Letonia/Bielorrusia)
Euroregion Saule (Lituania/Letonia/Rusia)
Euroregion Bartuva (Letonia, Lituania)
Euroregion Baltic (Polonia/Suecia/Lituania/Letonia/Dinamarca/Rusia)
Euroregion Szeszupa/Euroregion Sesupe (Lituania/Polonia/Rusia/Suecia)
Euroregion NEMUNAS/NIEMEN/NEMAN (Lituania/Polonia/Bielorrusia/Rusia)
Euroregion Pomerania (Suecia/Alemania/Polonia)
Region Sønderjylland-Schleswig (Alemania/Dinamarca)

Europa central y oriental

Lyna-Lawa (Polonia/Rusia)
Euroregion Puszca Białowieża (Polonia/Bielorrusia)
Euroregion Bug (Polonia/Bielorrusia/Ucrania)
Euroregion Pro Europa Viadrina (Alemania/Polonia)
Euroregion Spree-Neiße-Bober (Alemania/Polonia)
Euroregion Neisse-Nisa-Nysa (Alemania/Polonia/República Checa)
Euroregion Glacensis (República Checa/Polonia)
Euroregion Praded/Euroregion Pradziad (República Checa/Polonia)
Euroregion Tesínské Szlesko/Euroregion Slask Cieszyński (República Checa/Polonia)
Euroregion Dobrawa (República Checa/Polonia)
Euroregion Silesia (República Checa/Polonia)
Euroregion Elbe/Labe (República Checa/Alemania)
Euroregion Erzgebirge (República Checa/Alemania)
Euroregio Egrensis (República Checa/Alemania)
Euroregio Bayerischer Wald-Böhmerwald-Unterer Inn (República Checa/Austria/Alemania)
Euroregio Silva Nortica (República Checa/Austria)
Euroregio Weinviertel-Südmähren-Westslowakei/Euroregio Weinviertel-South Moravia-West Slovakia (Austria/República Checa/República Eslovaca)
Euroregion Blié-Biele Karpaty (República Checa/República Eslovaca)
Euroregion Tatry (Polonia/República Eslovaca)
Euroregion Beskydy/Euroregion Beskidy (República Checa/Polonia/República Eslovaca)
Karpatský Euroregión (Hungria/Polonia/Rumania/Ucrania/República Eslovaca)

Europa del noroeste

North West Region Cross Border Group (Irlanda/Reino Unido)
Irish Central Border Area Network-ICBAN (Irlanda/Reino Unido)
East Border Region Ltd. (Irlanda/Reino Unido)
Co-operation and Working Together (Irlanda/Reino Unido)
Euroregio Scheldemonde (Bélgica/Paises Bajos)
Ems Dollart Region (Alemania/Paises Bajos)
EUREGIO (Paises Bajos/Alemania)
Euroregio Rhein-Waal/Rijn-Waal (Alemania/Paises Bajos)
Euroregio Rhein-Maas-Nord (Paises Bajos/Alemania)
Euroregio Maas-Rhein/Euroregio Maas-Rijn (Alemania/Paises Bajos/B)
Euroregio Benelux-Middengebied (Bélgica/Paises Bajos)
Zukunft Saar Moselle Avenir (Alemania/Francia)
EuRegion Saar-Lor-Lux Rhein (Bélgica/Alemania/Francia/Luxemburgo)
Grenzüberschreitender Örtlicher Zweckverband (GÖZ) Regio Pamina (Alemania/Francia)
CENTRE (Alemania/Francia)

Regio TriRhena (Alemania/Suiza/Francia)
Conference Transjurassienne (CTJ) (Suiza/Francia)
1) Comité Régional Franco Genevois (Suiza/Francia)
2) Conseil du Léman (Suiza/Francia)
Internationale Bodenseekonferenz (Alemania/Austria/Suiza/Lituania)
Oberreinkonferenz (Alemania/Francia/Suiza)

Área de los Alpes y el Danubio

Espace Mont-Blanc (Suiza/Francia/Italia)
Regio Insubrica (Suiza/Italia)
Regio Sempione (Suiza/Italia)
Conseil Valois-Valleé d'Aoste du Gd St. Bernard (Italia/Suiza)
Euroregio Via Salina (Austria/Alemania)
Euroregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel (Austria/Alemania)
EuRegion Inntal (Austria/Alemania)
EuRegion Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein (Austria/Alemania)
Inn-Salzach-Euroregio (Austria/Alemania)
Europaregion Tirol-Südtirol/Alto Adige-Terentino (Austria/Italia)
Euroregio Steiermark-Slowenien (Austria/Eslovenia)
Euroregio West/Nyugat Pannonia (Austria/Hungria)
Euroregio Drava-Mura (Hungria/Eslovenia)
Euroregión Váh-Dunaj-Ipél/Euroregio Vagus-Danubius-Ipolia (Hungria/República Eslovaca)
Euroregio Ipel'-Ipoly/Ipelsky Euroregio (Hungria/República Eslovaca)
Euroregio Neogradensis (Hungria/República Eslovaca)
Euroregio Sajó-Rima-Slaná-Rimava/Euroregio Slaná-Rimava (Hungria/República Eslovaca)
Euroregión Košice-Miškolc (Hungria/República Eslovaca)
Euroregio Ister-Granum (Hungria/República Eslovaca)
Euroregión Kras/Karst Euroregio/Karszt Eurorégió (Hungria/República Eslovaca)
Hármas Duna-Vidék Eurorégió/Euroregión Podunajského Trojspolku/Triple Danube-Euroregio (Hungria/República Eslovaca)
Zemplén Euroregio (Hungria/República Eslovaca)
Hajdú-Bihar-Bihar Euroregio/Euroregiunea Bihor-Hajdú-Bihar/Hajdú-Bihar-Bihar Euroregio (Hungria/Rumania)
Bihar-Bihar Euroregio (Hungria/Rumania)
Danube-Kris-Mures-Tisza Euroregio (DKMT) (Hungria/Rumania/Serbia)
Euroregio Danube-Drava-Sava (Hungria/Croacia/Bosnia y Herzegovina)
Adriatic Euroregio (Italia/Eslovenia/Croacia/Bosnia y Herzegovina/Montenegro/Albania)

Europa del suroeste y mar Mediterráneo occidental

Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (España/Portugal)
Comunidade de Trabalho Castilla y León-Região Norte (España/Portugal)
Working Communities Castilla and Leon and Central Portugal (España/Portugal)
Comunidade de Trabalho Centro-Extremadura (España/Portugal)
Comunidade de Trabalho Algarve-Andalucía (España/Portugal)
Euroregio Pirineus-Mediterranea (Francia/España)

Europa del sudeste y mar Mediterráneo oriental

Euroregio Nestos-Mesta (Grecia/Bulgaria)
Euroregio Delta-Rhodopi (Bulgaria/Grecia)
Euroregio Network Polis-Kent (Grecia/Turquia)
Euroregio Evros-Meric-Maritsa (Bulgaria/Grecia/Turquia)
Euroregio "Belasica-Beles" (Grecia/Macedonia/Bulgaria)
Lower Danube Euroregio (Rumania/Moldavia/Ucrania)
Upper Prut Euroregio (Rumania/Moldavia/Ucrania)
Siret-Prut-Nistru Euroregio (Rumania/Moldavia)
Danube South Euroregio (Bulgaria/Rumania)
Euroregio Strymon-Strouma (Bulgaria/Grecia)
Euroregio Rousse-Giurgiu (Bulgaria/Rumania)
"Danube 21" Euroregio (Rumania/Bulgaria/Serbia)
Euroregio Danube East (Rumania/Bulgaria)
Eurobaikans (Nis-Sofia-Skopje) (Bulgaria/Macedonia/Serbia)

Fuente: basada en los datos de la página del Consejo Europeo <www.europa.eu/european_council>, 25 de octubre de 2006.

acuerdos transfronterizos por toda la Europa unificada, aplicados usualmente bajo los programas de Euregios, Euroregions o Working Communities. Prácticamente todo país miembro de la Unión Europea presenta ejemplos formales de microrregiones transfronterizas; sin embargo, el fenómeno se presenta con mayor intensidad en años recientes en los nuevos países miembro de Europa del este.

REGIONALISMO TRANSFRONTERIZO, REGIONES TRANSFRONTERIZAS Y ECONOMÍA FRONTERIZA

La cada vez más intensa integración económica transfronteriza en muchas regiones del mundo ha causado que el estudio de la economía fronteriza se extienda con rapidez.⁶ Esta área de estudio presenta elementos básicos y fundamentales de la economía regional, como la funcionalidad económica, la localización industrial, las economías de aglomeración, y de la economía internacional, como el comercio y la inversión productiva extranjera directa. Otras ciencias también analizan el asunto transfronterizo desde sus muy específicas perspectivas, como la sociología, la antropología y la historia.

En relación con el desarrollo industrial y los mercados laborales en el ámbito transfronterizo, lo más significativo se da en términos de complementariedad económica. En muchas regiones transfronterizas, el comercio intra-industrial se ha intensificado, lo cual es claramente visible en la industria maquiladora. Es por esta dinámica de integración económica de corte industrial y de considerable nivel de complementariedad entre ambos lados de la frontera internacional que se dan efectos directos en la creación de empleo e indirectos sobre sueldos y salarios en la frontera norte de México.⁷

Uno de los grandes asuntos que cobijan el entorno transfronterizo regional es el de los recursos naturales. Este tema tiene varias dimensiones relevantes en el entorno regional transfronterizo, donde destacan ca-

racterísticas particulares por tipo de recurso natural, cooperación transfronteriza gubernamental subnacional y en el ámbito de organizaciones no gubernamentales, sustentabilidad y gobernabilidad regional. Muy a menudo el acelerado crecimiento económico desborda los esfuerzos de planeación urbana. En entornos con bases fiscales locales débiles (como el caso mexicano), el crecimiento desordenado acentúa los rezagos en servicios públicos e infraestructura básica.

En la logística internacional se enmarca dos asuntos de gran relevancia en la región transfronteriza contemporánea. Dentro del paraguas conceptual de la logística se encuentra el tema de los activos disponibles de infraestructura física y su homologación —estandarización— y el de la seguridad en el paso de personas, insumos, productos terminados, recursos financieros e información entre ambos lados de la frontera internacional. Dado que en las regiones transfronterizas el tema de comunicaciones y transportes provoca un problema puntual e identificable en ambos lados de la frontera, es común que se generen dinámicas de colaboración.⁸

El caso de la región Cascadia en el noroeste norteamericano (Vancouver-Seattle-Portland) es un claro ejemplo de conformación de una red de cooperación alrededor del tema logístico de manera integral, no sólo con visión de mejora entre los estados involucrados, sino considerado como un gran nodo regional en el marco de su intenso comercio con Asia.

CONCLUSIONES

Los casos internacionales sobre políticas públicas fronterizas son ricos en experiencias, y con valor referencial para el noreste de México en su interrelación con Texas. Distintas arenas terminan por influir en la conformación de regiones transfronterizas, sus niveles de cooperación y su ambiente de gobernabilidad. Las maneras como se manifiesten estas arenas moldean el sistema completo, configuran la región transfronteriza y su capacidad de convertirse en un espacio de actuación económica, política, social y cultural.

Cada una de las anteriores dimensiones tiene un papel singular y complementario entre sí. Las fuerzas, los actores, las agendas, los problemas, las oportunidades y los intereses de todos los involucrados contribuyen a

6. Tom Fullerton, "Recent Trends in Border Economics", *Social Science Journal*, vol. 40, 2003, pp. 583-592.

7. Véanse Gordon Hanson, *What Has Happened to Wages in Mexico since NAFTA. Implications for Hemispheric Free Trade*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, núm. 9563, 2003, y D. Chiquiar, *Globalization, Regional Wage Differentials and the Stolper Samuelson Theorem: Evidence from Mexico*, Working Paper, 2004-06, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, 2004.

8. S.E. Clarke, *op. cit.*



la conformación y el desarrollo de la región binacional, cuya agenda, a la luz de lo ya expuesto, va más allá del análisis de flujos comerciales o de inversión.

La infraestructura logística de conexión transfronteriza resulta vital en los nuevos ambientes de mundialización, complementariedad productivo-industrial, de producción flexible y de aplicación de estrategias de *justo a tiempo*. Una actividad manufacturera más ágil surge en diferentes regiones del mundo (transfronterizas o no) y ésta depende de la infraestructura logística integral que posean las regiones de entrada y salida de sus diversos flujos. El tema de la seguridad ha generado frenos, largas filas, papeleo; en fin, más regulación que afecta a las actividades de comercio exterior entre las regiones del mundo en lo general y las transfronterizas en lo particular.

Resulta claro que en los próximos años México deberá enfrentar, en su región noreste, desafíos complejos y profundos para lograr y mantener niveles adecuados de competitividad, y para derivar mayores beneficios en su articulación con el resto del país y con los mercados internacionales, principalmente con Estados Unidos y en particular con Texas. Ubicar a la región en estas discusiones e impulsar, con la participación de todos los actores involucrados, los proyectos y las medidas correspondientes son tareas impostergables para la región misma y para México.

En el marco anterior, el caso particular del noreste de México-Texas presenta un amplio camino por recorrer en materia de cooperación institucional. Se requiere de grandes esfuerzos si es que se pretende avanzar de modo efectivo hacia una visión compartida de la frontera. 