

La acción transfronteriza de los gobiernos locales en un contexto de endurecimiento fronterizo y crisis económica. El caso de la región Tamaulipas–Texas

Xavier Oliveras González

Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente

El Colegio de la Frontera Norte (sede Matamoros)

Resumen La región transfronteriza Tamaulipas–Texas se estructura en torno de varias ciudades hermanas, de las que destacan Matamoros y Brownsville, Reynosa y McAllen y Nuevo Laredo y Laredo. Entre ellas se producen intensas relaciones sociales, económicas y culturales, así como institucionales entre sus gobiernos locales. En el ámbito protocolario destacan las “ceremonias del abrazo” y los acuerdos de hermanamiento, cuyo propósito es fortalecer los vínculos entre ciudades. También se han emprendido otras acciones de mayor envergadura con el fin de desarrollar proyectos territoriales y económicos. Ante la crisis económica de 2008, el endurecimiento de la frontera por parte de Estados Unidos y la inseguridad en México, la acción transfronteriza ha tendido a reforzarse en lugar de debilitarse.

PALABRAS CLAVE: frontera Tamaulipas–Texas, región transfronteriza, paradiplomacia, gobiernos locales, desarrollo regional.

Abstract Tamaulipas–Texas cross–border region is structured around some sister cities, like Matamoros and Brownsville, Reynosa and McAllen, and Nuevo Laredo and Laredo. Intense social, economic and cultural ties are held between them, including institutional relations between local governments. The annual “Abrazo Ceremony” and Sister Cities Agreements are important protocol activities that seek to strengthen the link between them. At the same time, some large–scale actions are also carried on with the aim to develop economic and territorial projects. In front of the economic crisis of 2008, border enforcement in the United States and insecurity in Mexico, cross–border activities have tended to be strengthened in spite of being weakened.

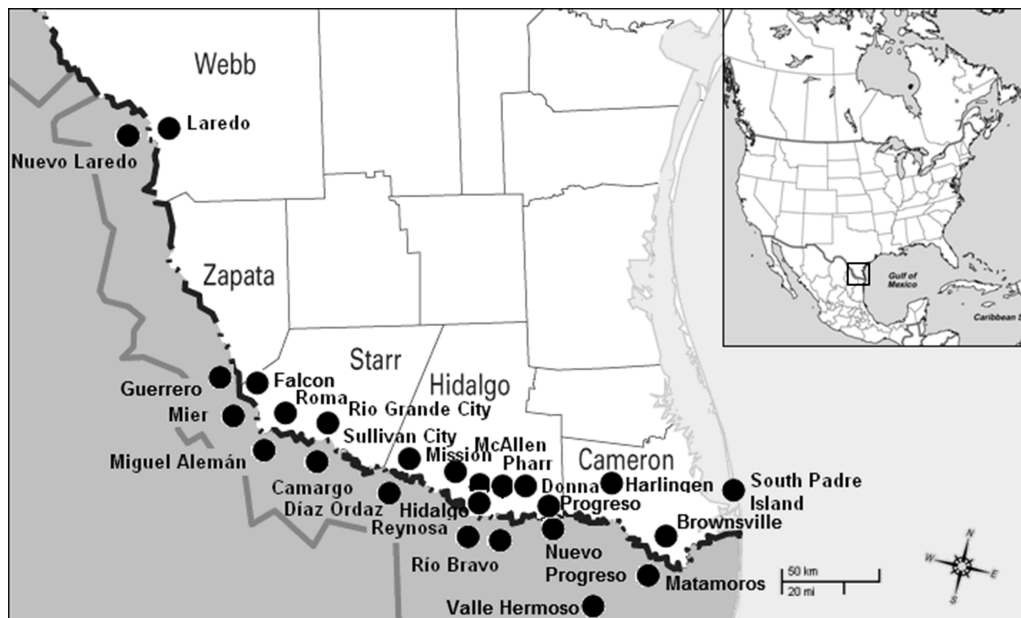
KEY WORDS: Tamaulipas–Texas border, cross–border region, paradiplomacy, local government, regional development.

Introducción

Como ya ha sido ampliamente demostrado, en un contexto de creciente globalización e interdependencia económica y política y de emergencia de nuevos actores, los Estados-nación ya no detentan en exclusividad la capacidad de establecer relaciones internacionales. Otros actores territoriales, como los gobiernos locales y regionales (actores subnacionales), se han posicionado en el escenario internacional y han dado lugar al fenómeno que ha venido a llamarse paradiplomacia. Un tipo específico es la acción transfronteriza, que se da entre los actores subnacionales colindantes de ambos lados de una frontera internacional. Aquí el espacio regional y la contigüidad geográfica tienen un papel clave que no se da en otros tipos, ni en los motivos que justifican la acción exterior ni en la definición de los objetivos y actividades. A diferencia de la acción exterior de los gobiernos regionales, la protagonizada por los locales es un campo poco explorado, y menos aún en los contextos fronterizos. Sirvan de ejemplo México y Estados Unidos (EUA), donde la acción transfronteriza ha sido analizada en menor grado que la protagonizada por los gobiernos estatales (Blase, 2003; Dávila *et al.*, 2008; Kinkaid, 1999; McMillan, 2010; Ramos, 2002; Schiavon, 2006; Velázquez, 2006).

Por ello la presente investigación quiere contribuir a su comprensión a partir del caso de los gobiernos locales de la frontera entre Tamaulipas y Texas. En comparación con otras regiones de la frontera entre México y Estados Unidos, el interés de ésta reside en su mayor densidad de localidades y su elaborado desarrollo urbano, constituido por varias ciudades hermanas (figura 1), lo que propicia un mayor dinamismo paradiplomático. Los ejes fundamentales de su articulación regional son el río Bravo o Grande, la frontera (delimitada a partir de aquel curso) y los puentes internacionales que conectan ambos lados. A pesar de las asimetrías sociales, económicas y territoriales, la interdependencia es intensa (Alarcón, 2000; Gibson y Rhi-Perez, 2003). Los dinamismos urbano, demográfico y económico están liderados por los pares formados por Matamoros-Brownsville, Reynosa-McAllen y Nuevo Laredo-Laredo. La estructura económica se basa en la industria (incluida la petroquímica), el comercio internacional, la construcción y los servicios, cuyo desarrollo ha incidido directamente en el crecimiento urbano y demográfico, y en las relaciones económicas, sociales e institucionales.

FIGURA 1. Área de estudio: la frontera Tamaulipas–Texas



Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos y otros actores locales han establecido vínculos institucionales entre ellos, de los que destacan las acciones protocolarias de buena vecindad —algunas desde fines del siglo XIX— y las actividades para fomentar el desarrollo regional y económico mediante la captación de inversiones internacionales. Al tratarse de un espacio transfronterizo estas acciones responden a la voluntad de mantener la cordialidad entre ciudades vecinas, evitar o resolver los conflictos derivados de la contigüidad geográfica y gestionar retos comunes o compartidos. En esta dirección la investigación se centra en cuál ha sido la respuesta de los actores locales, mediante la acción transfronteriza, a dos fenómenos contemporáneos que han afectado al espacio fronterizo de México y EUA.

En primer lugar se debe mencionar el endurecimiento fronterizo, acaecido desde 2006–2007, como resultado de dos procesos paralelos, uno en cada lado. En EUA se han diseñado y aplicado unas políticas fronteriza y migratoria más restrictivas, especialmente a partir del 11 de septiembre de 2001, lo que se ha traducido en un endurecimiento material y legal de la infraestructura y el control fronterizo (protección, aduana e internamiento) y migratorio. Resulta paradigmática la construcción del muro; si bien se inició en San

Diego, California, en 1994, se intensificó con la Secure Fence Act de 2006. En el sector Texas-Tamaulipas las labores se emprendieron en 2007 con la intención de extender una barda continua entre Brownsville y Laredo, la cual, finalmente, es discontinua. Del otro lado, la violencia y la inseguridad en México asociada al combate iniciado en 2006 entre las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y entre el Estado y aquéllas. Entre otras consecuencias, ha disminuido la movilidad transfronteriza desde EUA y han clausurado (o se han trasladado a ese país) un número significativo de los negocios dirigidos a los consumidores estadounidenses (servicios médicos, farmacias, restaurantes, etc.). En segundo lugar, desde el año 2000 la industria maquiladora (ubicada en el lado mexicano) se ha visto afectada por la inestabilidad económica global, que se agravó con la crisis global de 2008. Esta recesión tuvo un alcance mayor en la economía regional, específicamente en los principales sectores: además de la industria maquiladora, los servicios de transporte y logística (la exportación a EUA) y la construcción y el sector inmobiliario (de ambos lados de la frontera), provocando un aumento del desempleo y del empleo informal, entre otras consecuencias.

El análisis responderá si estos fenómenos están causando una ruptura en las relaciones transfronterizas, como apuntan Dear (2013) y Kilburn *et al.* (2013) en relación con el primero, o si por el contrario la acción exterior puede reforzarlas en tanto que estrategia local para afrontarlos. Para ello se muestran las características de la paradiplomacia en México y EUA, con especial atención a la acción transfronteriza en el área de estudio en el periodo anterior a la irrupción de aquellos fenómenos; a continuación se indica su estado durante aquel contexto (de 2006-2007 en adelante). En particular se evalúan los cambios provocados por el endurecimiento fronterizo y la crisis económica en la acción transfronteriza (disminución, transformación o intensificación), en relación con las actividades, los actores, espacios, discursos y objetivos, y cómo esa acción se ha adecuado a aquellos fenómenos. Para su análisis se ha procedido a la revisión bibliográfica sobre la acción transfronteriza en el área de estudio y de las informaciones publicadas en los medios de comunicación (locales y regionales); igualmente, cuando ha sido posible, se ha asistido a los eventos (observación directa) y se ha entrevistado a actores calificados.

Marco conceptual

La paradiplomacia (o acción exterior subnacional) se puede definir como el conjunto de contactos, actividades, procesos e iniciativas exteriores entre actores subnacionales o no centrales (entes territoriales, gubernamentales y descentralizados del Estado-nación) y de aquéllos con otros actores públicos y privados (Aldecoa y Keating, 2000; Ducháček, 1986; García, 1996). Este conjunto no representa ni forma parte de la política exterior del Estado-nación, aunque en ocasiones puede complementarla y apoyarla, pero en otras

contradecirla. Las materias de las que se ocupa son, primero, aquellas de las que los gobiernos subnacionales poseen atribuciones y, segundo, aquellas cuya competencia por parte del gobierno nacional es ambigua y que los subnacionales se apropian. Ello implica un amplio espectro que incluye temas de cultura, turismo, industria, comercio, atracción de inversiones, medio ambiente, promoción territorial, deporte y salud y justicia, entre otros. La gama de actividades que incluye es igualmente amplia, al igual que lo son los grados de formalización. Se puede contar la cooperación territorial, la cooperación al desarrollo, los acuerdos de hermanamiento, las visitas de autoridades gubernamentales al exterior y la recepción de autoridades públicas y privadas extranjeras, campañas de promoción industrial, turística y comercial y de difusión cultural en eventos internacionales, la participación en asociaciones y foros internacionales de regiones y un largo etcétera. Independientemente de la temática, actividad y formalidad, el objetivo es competir en la escala global para obtener mejoras en las escalas local y regional mediante la captación de inversiones y turismo, el establecimiento de alianzas de apoyo y solidaridad y el ejercicio de actividades de lobby o cabildeo. Al tratarse de una estrategia de desarrollo local desde la arena internacional la acción exterior subnacional responde tanto a las coyunturas locales y regionales como a las nacionales y globales, con lo cual las limitaciones y complejidades pueden ser inasumibles.

Se trata de un fenómeno, hoy a escala internacional, consolidado en las décadas de los ochenta y noventa, por la cantidad y diversidad de actuaciones. Sin contar la acción transfronteriza, cuyos antecedentes se remontan, al menos en Europa, a la Edad Media, sus inicios se sitúan a fines del siglo XIX y principios del XX. Las provincias canadienses fueron pioneras en este sentido, especialmente Quebec, que abrió en 1882 su primera representación exterior en París, y en los años treinta las siguieron los gobiernos estatales de EUA. Este fenómeno tuvo continuidad en Europa, donde centenares de gobiernos regionales y locales abrieron oficinas exteriores en las principales capitales, siendo el gobierno de Birmingham, Reino Unido, el primero en hacerlo en 1984, en Bruselas (la capital de facto de la Unión Europea). Varios procesos confluyentes han contribuido a la emergencia y consolidación de la paradiplomacia: la creciente globalización e internacionalización, la transformación del Estado-nación y la pérdida de su papel exclusivo en las relaciones internacionales, la diversificación de la agenda internacional, la desaparición de la división absoluta entre política exterior e interior, y la creciente relevancia y reivindicación de las escalas local y regional.

Se han propuesto varias categorías analíticas (Aldecoa y Keating, 2000; Dávila *et al.*, 2008); baste servirse de un criterio geopolítico y distinguir entre la acción transfronteriza (o paradiplomacia regional), la paradiplomacia transregional y la paradiplomacia global (Ducháček, 1986). Puesto que las dos últimas categorías son probablemente las más visualizadas y analizadas, la paradiplomacia a menudo se ha reducido, conceptualizado y aplicado a partir de aquéllos, lo que resulta insuficiente en el caso de la acción transfron-

teriza, cuyo origen precede a aquella conceptualización. Como se mostrará más adelante, su traslación a un espacio transfronterizo puede ser controvertido en ocasiones. Dicho esto, la acción transfronteriza implica necesariamente una contigüidad geográfica entre los entes territoriales subnacionales, a diferencia de los dos otros tipos. En consecuencia, únicamente se puede dar entre los entes que comparten una frontera internacional, lo que no excluye que los actores fronterizos realicen acciones de tipo transregional y global. El espacio geográfico tiene aquí una mayor centralidad, puesto que la acción exterior se justifica por la proximidad geográfica, la vecindad y la semejanza de retos y problemáticas y de sus posibles soluciones. De ello se derivan dos funciones principales, aunque complementarias y a menudo inseparables. Primera, los objetivos y medios están asentados y dirigidos a un territorio común o compartido, por lo que se busca una gestión de aquél más eficiente y la superación y resolución de adversidades compartidas. En este sentido, el factor geográfico redimensiona la acción exterior, asemejándola a la cooperación intermunicipal entre gobiernos locales de un mismo país (Oliveras, 2013). Segunda, puesto que la contigüidad implica la obligación de compartir (o disputarse) recursos y espacios, se requiere evitar conflictos por su uso, favorecer la cordialidad y el buen entendimiento; en este caso la acción transfronteriza se asemeja a las comunidades de vecinos. Esto se traduce en la instrumentación de objetivos específicos (además de los generales antes apuntados), como la superación de los efectos adversos producidos por la frontera internacional y la existencia de dos sistemas político-administrativos diferentes a ambos lados. Por otra parte, la paradiplomacia transregional se refiere a los casos donde no existe una contigüidad entre los entes territoriales subnacionales, aunque sí la hay entre los Estados-nación a los que están adscritos, mientras que la acción global atañe a los casos donde ni los Estados-nación son colindantes, así como a las relaciones con organismos internacionales y actores privados de nivel internacional (ONG, empresas transnacionales, grupos de interés, *think tanks*, etcétera).

La acción exterior local en México y Estados Unidos

En México la acción exterior de los gobiernos locales es una práctica cada vez más común, aunque todavía se enfrenta a varios retos, a la par que está lejos del grado alcanzado en la Unión Europea, EUA y Canadá. Su implantación se produjo a fines de la década de los ochenta, si bien anteriormente ya se habían llevado a cabo algunas iniciativas aisladas. La acción exterior se ha dirigido sobre todo a la atracción de inversión extranjera directa, la promoción territorial, la participación en esquemas de cooperación internacional y la vinculación con las comunidades migrantes en el exterior (Schiavon, 2006). En EUA, por otra parte, la acción exterior subnacional, mucho más numerosa, diversa y asentada, se ha focalizado de manera prevalectante en la búsqueda de oportunidades e inversiones

económicas. De hecho, el origen mismo de la paradiplomacia en este país se halla en la acción de los gobiernos estatales, principalmente del sur, para la atracción de capital, exportaciones y empresas de los años treinta a los cincuenta. Esta orientación se intensificó de los años setenta a los noventa (Kincaid, 1999; McMillan, 2010).

El incremento de estas actividades se debe a varios factores. En el plano mundial, por la creciente globalización e interdependencia económica, y una mayor competencia por las inversiones nacionales e internacionales; en el continental, por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, el aumento de los flujos comerciales que se derivó de él y el incremento de los flujos emigratorios desde México hacia EUA. En México contribuyó la apertura del sistema político y una mayor descentralización de los niveles federal y estatal, que han facilitado la acción exterior de estados y municipios (Velázquez, 2006). En relación con este último factor, aunque de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es facultad exclusiva del ejecutivo federal dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, la Secretaría de Relaciones Exteriores reconoce y apoya la paradiplomacia. En esta dirección la Ley sobre la Celebración de Tratados (1992) atribuye a los municipios y a los estados la capacidad de celebrar “acuerdos interinstitucionales” en el marco de sus competencias con gobiernos subnacionales de otros países. Esta misma ley fija que los acuerdos deben ser comunicados para su inscripción en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI),¹ aunque muchos de ellos no lo han sido, como se mostrará más adelante.

La constitución de EUA también prohíbe de forma explícita que los gobiernos estatales y locales se involucren en materia de asuntos extranjeros, lo cual es delegado exclusivamente en el gobierno federal. A pesar de esta restricción existe una tolerancia y un reconocimiento tácito, pero limitado, por parte de las instancias federales (Blase, 2003; Kincaid, 1999). Aun sin contar con un reconocimiento tan claro como en México, la paradiplomacia ha tenido un mayor desarrollo. Es permitida especialmente cuando el gobierno federal comparte los mismos objetivos, si bien la inhibe (en ocasiones, judicialmente) cuando es contradictoria a la política federal o a sus compromisos internacionales, y cuando considera que debe llevarse a cabo una sola política exterior, como en relación con la seguridad nacional. Los gobiernos subnacionales estadounidenses, a su vez, han reclamado para sí cualquier área de competencia que no estuviera específicamente reservada al gobierno federal y explotan las ambigüedades legales producidas por la internacionalización de muchas de sus responsabilidades, y las que se derivan de los principios de localismo e individualismo que la misma constitución garantiza. Todo ello es más evidente en los entes territoriales fronterizos; tal es el caso de la acción exterior de Texas con respecto a México (establecida tanto con el gobierno federal como con los gobiernos estatales) (Blase, 2003). La política exterior texana para con México, pionera en

¹ Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) (Secretaría de Relaciones Exteriores). <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>

EUA, se ha focalizado en materia de desarrollo económico, agricultura, comercio, justicia, migración y derecho familiar, además de otras materias exclusivas para el área fronteriza (medio ambiente, ordenación del territorio, sanidad, protección civil).

En la frontera entre ambos países los gobiernos locales han desarrollado varias iniciativas transfronterizas (Fuentes y Peña, 2005; Peña, 2007; Ramos, 2002; Vázquez, 2001). Además de los ámbitos de actuación ya señalados, en este caso se suma la gestión del territorio (medio ambiente, infraestructuras de transporte, planificación urbano-regional), el desarrollo económico regional y el fomento de la cultura. Por otra parte, junto a los factores hasta ahora anunciados, la acción exterior se ha visto favorecida por algunos procesos de colaboración binacional, de especial incidencia para el ámbito fronterizo, como la implantación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) en 1994, el Plan Conjunto de Contingencias y Emergencias Estados Unidos-México sobre descargas accidentales de sustancias peligrosas de 1988 y los planes para la construcción de puentes internacionales sobre el río Bravo/Grande. Aunque ninguno de estos acuerdos considera la acción exterior local, han actuado como factores coyunturales de apertura a la conceptualización de la acción transfronteriza.

La paradiplomacia transfronteriza afronta varios obstáculos, desde la falta de una mayor apertura política y de capacidad competencial de los gobiernos locales mexicanos y, en menor medida, estadounidenses; las diferencias en la estructura político-administrativa de ambos países; la asimetría de poder entre ambos lados y la desconfianza que ello genera, especialmente en México; un elevado individualismo y localismo institucional, notablemente en EUA, y un desinterés por colaborar, aunado a recelos locales entre comunidades vecinas; la baja asunción e incorporación de la dimensión transfronteriza en las políticas públicas y, más recientemente, el endurecimiento de la política fronteriza por parte de EUA y el aumento de la violencia y la inseguridad en México. A estas limitaciones generales se pueden añadir otras igualmente específicas. Por ejemplo, en el ámbito de la ordenación del territorio existen asimetrías en los objetivos y prioridades de las políticas territoriales, así como diferencias jurídicas, técnicas y metodológicas en los procesos de planificación, lo que restringe las posibilidades de colaboración.

A grandes rasgos la acción transfronteriza se caracteriza por unos contactos la mayor parte de las veces informales —facilitados por la proximidad geográfica— o formalmente mediante memorandos de entendimiento (*memorandums of understanding*) —limitados por los obstáculos jurídicos y políticos—. El resultado son acuerdos limitados en lo que se refiere a poder de decisión, instrumentos político-administrativos y financiamiento. Esta debilidad institucional, los objetivos derivados de la globalización económica y un contexto de políticas públicas centradas en el desarrollo económico han favorecido la introducción de actores privados (cámaras de comercio, comités de desarrollo económico, asociaciones empresariales) y la formación de alianzas público-privadas, más cercanas a la paradiplomacia global. Por último, como se ha señalado en otras ocasiones (Schmandt

et al., 2000; Vásquez, 2001), la acción transfronteriza debería consolidarse como un elemento complementario a la acción exterior de los estados y de los dos países, por ser en ocasiones más eficiente.

La acción transfronteriza en la frontera Tamaulipas–Texas

La acción exterior de los municipios y ciudades (*cities y towns*) fronterizas de Tamaulipas y Texas se ha realizado mayoritariamente entre las ciudades hermanas. A continuación se expone la acción transfronteriza de acuerdo con las dos funciones antes identificadas. En primer lugar, la “ceremonia del abrazo” y la suscripción de acuerdos de hermanamiento, en tanto que actividades de buena vecindad. En segundo lugar, las ciudades hermanas han colaborado en iniciativas de desarrollo regional y económico (para la captación de inversiones, construcción de infraestructuras de transporte); éste es el caso de los pares formados por Reynosa y McAllen (y otras localidades del condado de Hidalgo) y Matamoros y Brownsville (y otras localidades del condado de Cameron). El predominio de la acción transfronteriza no excluye la participación en actividades propias de la acción transregional y global; de hecho, en ocasiones estas tres categorías se entrelazan. En esta dirección se han inventariado otras actividades que se hallan entre lo propiamente transfronterizo y lo transregional, como en el caso de la participación de los gobiernos locales en eventos específicos de promoción turística y en redes de gobiernos locales que abarcan la totalidad del ámbito fronterizo.²

Actividades protocolarias de buena vecindad

La acción exterior se sustenta en dos conceptos fundamentales: “ciudad hermana” (*sister city* o ciudad gemela, *twin city*) y “buena vecindad”. En relación con el primero, las ciudades del área de estudio lo son por localización geográfica y origen histórico, como otras ciudades en la frontera de México y Estados Unidos (Kearney y Knopp, 1995). Simultáneamente, este concepto también se aplica a las localidades que, sin necesidad de ser adyacentes, han procedido a “hermanarse”. Si bien esta segunda conceptualización es originaria de la paradiplomacia transregional y global, se ha instrumentado en esta región transfronteriza, no sin confusiones. En relación con el segundo, la “buena vecindad” se refiere, en la escala local y transfronteriza, al respeto mutuo y la cordialidad entre ciudades

² Se trata la primera de la presencia de los municipios tamaulipecos en la McAllen International Travel Show que organiza la Cámara de Comercio de McAllen; en la edición 26ª (2014) participaron Matamoros, Mier, Nuevo Laredo, Reynosa y Río Bravo. En cuanto a la segunda, en la Asociación de Alcaldes Fronterizos México–Estados Unidos / US–Mexico Border Mayors Association, fundada en 2011, están asociados algunos alcaldes de ambos lados (Matamoros, Mier, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo y Valle Hermoso, y Brownsville y Laredo).

vecinas. En el ámbito de las relaciones exteriores de EUA y de la paradiplomacia trans-regional México–Estados Unidos este concepto se enlaza con los objetivos de la Política del Buen Vecino de aquel país y de asociaciones civiles como la League of United Latin American Citizens y el Consejo Internacional de la Buena Vecindad, todas ellas puestas en marcha en el periodo 1930-50.

La “ceremonia del abrazo”

Las localidades de ambos lados de la frontera comparten las llamadas “fiestas de las ciudades hermanas” (o “fiestas de la buena vecindad”), festividades cuya organización (por gobiernos locales, cámaras de comercio o asociaciones civiles) recae en una población de México, de EUA o en ambas. En esencia se trata de reafirmar y fortalecer anualmente la “amistad” y la “buena vecindad” entre las comunidades fronterizas y, por extensión, entre los dos países. Prácticas anuales con este mismo objetivo son comunes entre comunidades fronterizas en otros lugares del mundo. El principal acto en este sentido es la “ceremonia del abrazo”, que se lleva a cabo en siete pares de localidades (tabla 1). Como puede observarse, la más antigua data de 1898, aunque la mayoría se establecieron en los años setenta.

TABLA 1. “Ceremonias del abrazo” en la frontera Tamaulipas–Texas

Región fronteriza Tamaulipas	Región fronteriza Texas	Fiesta	Año de inicio
Nuevo Laredo	Laredo	Washington’s Birthday Celebration	1898
		Día del Turista y el Comercio	2012
Matamoros	Brownsville	Fiestas mexicanas / Charro Days Fiesta	1938
Camargo	Rio Grande City	Día del Comercio y del Turismo / Christmas Festival	1973
Miguel Alemán	Roma	Día del Comercio y el Turista	1976
Nuevo Progreso (Río Bravo)	Progreso	Día del Turista	1976
Reynosa	Hidalgo	Border Fest	1976
Río Bravo	Donna	Festival del Río	2011

Fuente: Elaboración propia.

La ceremonia se realiza en medio de los puentes internacionales (en la guardarraya), por ser el límite fronterizo y punto intermedio y por el valor simbólico otorgado a los “puentes” (unidad, amistad, fraternidad). Es un acto estrictamente diplomático, al que asisten las autoridades locales (alcaldes y otros miembros del gobierno local), acompañados de autoridades estatales, federales y consulares, y representantes militares, empre-

sariales, religiosos y civiles; suele ser también común la presencia de un cargo honorífico (Miss y Mr. Amigo, Amistad o Internacional), concedido a personalidades mexicanas o estadounidenses que han contribuido desde sus respectivos campos al acercamiento entre las dos ciudades o países. Por el contrario, la asistencia de público o la participación de la sociedad civil es escasa. La ceremonia incluye un abrazo entre los alcaldes y entre el resto de autoridades de un mismo nivel, o equivalente, seguido de sus parlamentos. En ocasiones se incluye un “abrazo infantil” entre parejas de niños y niñas, el intercambio de banderas de México y EUA y la entonación de los respectivos himnos nacionales.

El evento se ha convertido en un aparador de la voluntad y la promesa de cooperar. A menudo los alcaldes lo presentan como prueba y resultado de las relaciones de cooperación o como el espacio-tiempo que permite plantearlas y consensuarlas. A este imaginario contribuye la propia localización, puesto que los puentes internacionales son fruto de la colaboración binacional México-Estados Unidos y, en varias ocasiones, de los gobiernos locales (Yoder, 2009). Sólo ocasionalmente las ceremonias se han convertido realmente en espacios para el diálogo sobre cuestiones de interés común. Con esta misma intención, los gobiernos estatales también se han servido de este evento. Éste es el caso de la asistencia en 1984 a la ceremonia de Reynosa-Hidalgo de los miembros del Comité Bilateral de Intercambio Texas-Tamaulipas, constituido por el acuerdo que firmaron ambos gobiernos para incrementar el comercio y compartir información en materia de agricultura. Durante el mismo evento el representante del gobierno texano anunció su intención de llegar a acuerdos similares con los gobiernos de Nuevo León y Coahuila (Blase, 2003).

Los fenómenos de endurecimiento fronterizo y la crisis económica han afectado directamente a las fiestas. Algunos eventos cesaron, como en los casos de las fiestas entre Camargo y Rio Grande City, y entre Miguel Alemán y Roma. El resto han sufrido una reducción de visitantes procedentes de EUA, la negativa de las personalidades invitadas a participar en los eventos del lado mexicano (como el caso de Matamoros-Brownsville en 2009, 2010 y 2011), el incremento de la presencia de los cuerpos de seguridad en los espacios de celebración, el cierre de los accesos a los puentes internacionales y el traslado de la celebración a espacios percibidos como más seguros. Frente a esta situación algunas fiestas fueron reforzadas en un plano simbólico con el doble objetivo de contrarrestar la percepción de inseguridad e incentivar y reactivar la economía regional, el turismo y las inversiones. Así, en 2011 y 2012 se crearon dos nuevas fiestas (Río Bravo-Donna y una segunda entre Nuevo Laredo y Laredo) e incluso hubo conversaciones entre Reynosa y McAllen para celebrar la ceremonia en 2014, aunque finalmente se desestimó; asimismo, en 2014 se reanudó la fiesta entre Miguel Alemán y Roma. Por otra parte, durante las ceremonias los alcaldes de ambos lados han expresado su preocupación tanto hacia la inseguridad en México como hacia la política fronteriza de EUA, a la par que muestran un frente común. Son ejemplo de ello el rechazo recurrente desde 2007 a la construcción del muro fronterizo por parte de EUA, y desde 2009 la enumeración de las oportunidades económicas que ofrecen.

Acuerdos de hermanamiento

Siguiendo una acción más de tipo transregional, varias ciudades de ambos lados han suscrito acuerdos de hermanamiento entre ellas (tabla 2). La mayoría de esos acuerdos se han establecido entre las localidades que comparten la frontera y que en la práctica ya son “ciudades hermanas”, como también han observado Luna y Ballesteros (2005) para el conjunto de la frontera entre México y EUA. La traslación a esta región de esta conceptualización ha significado simplemente formalizar aquello que mediante la cotidianidad y las ceremonias ya se ponía en práctica. Por esta misma razón, en algunos casos se cuestionó la necesidad de suscribir estos acuerdos, como en Rio Grande City y Matamoros a mediados de la década de los noventa. Por su carácter transregional, los consulados de EUA (en Matamoros y Nuevo Laredo) y de México (Brownsville, McAllen y Laredo) han apoyado significativamente la suscripción de acuerdos, a la vez que se ha fomentado la integración a organizaciones de ciudades hermanadas (como la Asociación de Ciudades Hermanas de América y la United States/Mexico Sister Cities Association), a las que se han sumado varias de las localidades. En casi todos los casos la iniciativa surgió de los gobiernos del lado estadounidense, donde hay una extendida práctica del hermanamiento. Ello explica, además, que las ciudades texanas estén hermanadas con múltiples ciudades, en su mayoría en México, como ocurre en Laredo (37 hermanamientos), Pharr (26), McAllen (16) y Mission (13). Como ocurre con las fiestas, los hermanamientos han posibilitado el encuentro anual entre alcaldes; tal es el caso del “Mayor’s International Brunch” durante la Texas Citrus Fiesta de Mission y el Laredo International Sister Cities Festival, al que asisten el *mayor* de la ciudad texana anfitriona y los alcaldes de los municipios mexicanos con los que están hermanados. Se trata de eventos más cercanos a los banquetes que a las reuniones de trabajo, aunque ello no excluye que se discutan estrategias de desarrollo económico, intercambios culturales, problemáticas comunes, etcétera.

Los hermanamientos se han suscrito mediante memorandos de entendimiento o declaraciones de buenas intenciones, en el mejor de los casos, o por medio de acuerdos verbales sin ningún tipo de documentación que los acredite. A ambas recurre incluso una misma ciudad: Reynosa y McAllen cuentan con uno de los convenios más desarrollados, y a la vez sólo es verbal en el caso de Reynosa con Edinburg, Hidalgo y Pharr. Sea una u otra opción, pocas veces se ha fijado una agenda específica de trabajo y menos aún una asignación de recursos. El propósito de algunos hermanamientos es la ayuda al desarrollo y la asistencia, como es la donación por parte de los gobiernos locales de Texas de equipo de emergencias (bomberos, protección civil y policía) a los de Tamaulipas.

TABLA 2. Acuerdos de hermanamiento en la frontera Tamaulipas–Texas

Región fronteriza Tamaulipas	Otros Tamaulipas	Región fronteriza Texas	Otros sur Texas	Año	RAI
	Abasolo	Pharr		s.f.	No
Camargo		Rio Grande City		1996	No
Matamoros		Brownsville		1995	No
				2012	
		Harlingen		2014	No
Mier		Roma		2002	Sí
Miguel Alemán			Cuero	2002	Sí
Nuevo Laredo		Laredo		s.f.	No
Reynosa		Edinburg		2009	No
		Hidalgo		2009	No
		McAllen		1992	No
				2012	
		Pharr		2012	No
Río Bravo		Pharr		s.f.	No
	Tampico	McAllen		2008	No
Valle Hermoso		Mission		2013	Sí
	Victoria	McAllen		2008	Sí

Fuente: Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI); Asociación de Ciudades Hermanas de América; United States/Mexico Sister Cities Association; Sister Cities International; The Portal to Texas History.

En el caso de Brownsville–Matamoros, desde la década de los noventa (López, 2014) y para el periodo de 2011 a 2014 se han contabilizado siete donaciones de ciudades fronterizas de Texas a municipios fronterizos de Tamaulipas. En otros casos predominan los intercambios culturales, deportivos y escolares, destacando el caso de Nuevo Laredo y Laredo. Más allá de estos objetivos se busca fomentar más que nada la cooperación y la promoción en los ámbitos del comercio, captación de inversiones, industria y turismo, donde sobresale Reynosa–McAllen, como se expondrá más adelante.

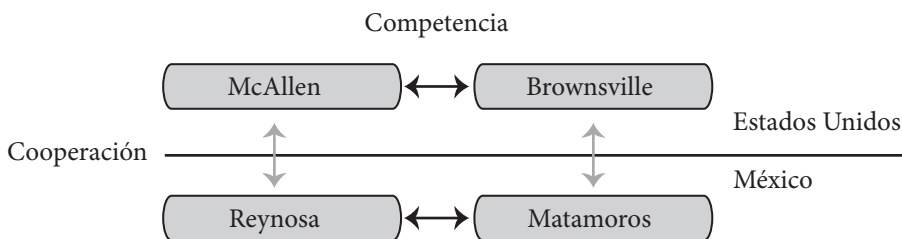
A semejanza de las ceremonias del abrazo, en el contexto de endurecimiento fronterizo y de crisis económica se han intensificado las relaciones institucionales. Sobresale en este sentido la conurbación transfronteriza Reynosa–McAllen (Reynosa, McAllen, Pharr y Mission), donde se han firmado nuevos acuerdos de hermanamiento, que en algunos casos sobrepasan el espacio transfronterizo. De forma similar, en 2012 Reynosa–McAllen y Matamoros–Brownsville resuscribieron los acuerdos de hermanamiento, con una explícita voluntad de fortalecer los lazos y mostrar, al menos en un plano simbólico, que las

poblaciones de ambos lados están unidas ante aquellos fenómenos. Durante los actos en McAllen, por ejemplo, el alcalde de Reynosa recibió las llaves de esa ciudad, gesto que se repitió en 2013 en Reynosa con la entrega de las llaves de la ciudad al alcalde de McAllen. Mientras la crisis económica y el desarrollo económico regional han tenido una presencia destacable en los encuentros de alcaldes, la política fronteriza de EUA o la inseguridad en México han sido mucho menos explícitas. Esta diferencia probablemente se deba a la escala misma de ambos fenómenos y al carácter transregional de varios de los encuentros.

Actividades de desarrollo regional y económico

Como ya se desprende de los casos anteriores, uno de los propósitos principales es la captación de inversiones, especialmente para los sectores industrial, comercial y turístico. Se han creado alianzas transfronterizas entre las ciudades hermanas, lo que contrasta con una falta de cooperación, e incluso en competencia directa, entre los municipios de un mismo lado de la frontera (Gómez, 2013; Pipkin, 2012). Sirva de ejemplo la dinámica de los pares Reynosa–McAllen y Matamoros–Brownsville (figura 2), aunque la colaboración en el segundo par es menos intensa. Cabe tener en cuenta además que el segundo había sido históricamente el motor económico regional, aunque desde los años noventa este papel lo han perdido en detrimento del primero, que se han convertido en las ciudades más dinámicas y con mayores inversiones.

FIGURA 2. Cooperación y competencia en la frontera Tamaulipas–Texas



Fuente: Elaboración propia

Reynosa–McAllen

Desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado los gobiernos locales, consejos de desarrollo y cámaras de comercio de Reynosa y McAllen han colaborado de forma continua en el ámbito económico (Martin, 1998; Hirschberg, 2011; Pipkin, 2012). A fines

de la década de los sesenta del siglo pasado varios actores privados de Reynosa y público-privados de McAllen habían iniciado una colaboración para atraer empresas maquiladoras y ofrecer suelo industrial, aunque el gobierno de Reynosa no mostró un especial interés en ello (Sklair, 1989). La colaboración se ha centrado sobre todo en la aplicación de estrategias de desarrollo económico (*marketing* territorial, atracción de empresas, creación de puestos de trabajo), apoyadas en actuaciones urbanas y en infraestructuras de transporte. La iniciativa surgió de la McAllen Economic Development Corporation (MEDC), una organización público-privada sin ánimo de lucro. Desde su fundación en 1987 contempló el crecimiento económico de la ciudad de forma inseparable al de Reynosa, por lo que diseñó una estrategia transfronteriza de promoción del sector industrial de aquélla. El objetivo consistía en transformar ambas ciudades como lugares atractivos para la inversión económica (en industria, comercio y construcción).

En 1988 se estableció un acuerdo verbal, que se formalizaría cuatro años después —en vistas de la entrada en vigor del TLCAN— con el acuerdo de hermanamiento. Básicamente McAllen tomaba el papel activo, mientras que Reynosa era relegada a una posición más pasiva. La MEDC se encarga de la promoción de la región, contacto y asistencia legal con empresas que pudieran localizarse en Reynosa (plantas maquiladoras) y en McAllen (gerencias, inmobiliarias, comerciales, financieras, jurídicas), a la vez que el gobierno local se encargaba de embellecer la ciudad y zonificar barrios residenciales y servicios para población de clase media y media alta (entre otros, para los gerentes de las plantas instaladas en Reynosa). El ayuntamiento y los actores privados de Reynosa, por su parte, debían proveer de parques industriales e infraestructuras de transporte, con los servicios adecuados (agua, energía, pavimentación). Esta división esquemática no implica que Reynosa estuviera ausente en las acciones promocionales; por el contrario, ha sido habitual la presencia de empresarios y representantes públicos de ambas ciudades. Las expectativas se han cumplido en gran medida, puesto que esta conurbación transfronteriza se ha posicionado en los procesos de localización empresarial y de inversión a escala global. Entre otros aspectos, la estrategia transfronteriza ha propiciado un destacable crecimiento económico, urbano y demográfico de ambas ciudades, que se refleja, por ejemplo, en la captación durante el periodo de 1988 a 2013 de “más de 650 compañías, tanto en Reynosa como en McAllen, lo que ha creado alrededor de 154 mil empleos”.³

Con la crisis económica y la inseguridad en México las inversiones en Reynosa y McAllen tuvieron una tendencia a la baja. En esta dirección, por ejemplo, en 2008 y 2009 se retrajeron un total de diecinueve empresas que consideraban instalarse en McAllen y Reynosa. Ante esta situación ambos gobiernos optaron por reforzar los lazos institucionales, al tiempo que Reynosa apostó por desempeñar un papel más activo. En primer

³ “Busca McAllen posición en la industria mundial”, *El Periódico U.S.A.* Periódico Hispano de Rio Grande Valley, 18/03/2014, <http://elperiodicousa.com/news/2014/mar/18/busca-mcallen-posicion-en-la-industria-mundial/> [consultado el 19/03/2014].

lugar, en 2011 el ayuntamiento de Reynosa creó la Oficina de Representación y Enlace Internacional de Reynosa en McAllen,⁴ que fue la primera oficina que un gobierno local de Tamaulipas abrió en EUA.⁵ Su propósito es doble: primero, hacer promoción industrial, empresarial, turística, sanitaria y cultural de Reynosa y, en general, de Tamaulipas en el sur de Texas, y segundo, fortalecer las relaciones con McAllen y coordinar los esfuerzos de cooperación transfronteriza en materia de desarrollo económico y en otras áreas hasta entonces escasamente atendidas, como cultura, educación y turismo. En lo que se refiere a captación de capital internacional, el responsable de la Oficina valoraba en 2013 positivamente los resultados obtenidos por el momento. Al intensificar esta política, en segundo lugar, a mediados de 2013 Reynosa propuso la creación de un Consejo Binacional para el Fomento Económico entre Reynosa y McAllen, que a principios de 2014 todavía no se había concretado. Debería estar integrado por los gobiernos locales, las cámaras de comercio y los consejos de desarrollo económico de ambas ciudades, y su objetivo sería el de reforzar la promoción industrial, comercial y turística de la región transfronteriza. Por otra parte, la MEDC emprendió en 2013 un proceso profundo de evaluación de la estrategia transfronteriza emprendida en 1988 y de elaboración de un nuevo plan para el periodo 2014–2038, en el cual Reynosa continúa teniendo un papel destacable, aunque subordinado; el plan se presentó a principios de 2014.

La toma de un papel más activo por parte de Reynosa y la intensificación de los vínculos institucionales se refleja también en el establecimiento de otros acuerdos entre aquella y otras localidades del área metropolitana de McAllen. Como en aquel caso, básicamente se reduce a acuerdos para el desarrollo económico. En esa dirección, Reynosa y Pharr, ciudad con la que desde 2011, poco antes de suscribir el acuerdo de hermanamiento, vienen revisando proyectos de mejora del puente internacional que las une, para que sea más accesible, más rápido y más eficiente, sobre todo teniendo en cuenta las oportunidades económicas que ofrece la nueva carretera Interoceánica Mazatlán–Matamoros, completada en 2013. Como en otros casos, la acción exterior local está sujeta a actores de los niveles estatal y federal, en este caso a Caminos y Puentes Federales (Capufe) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), del lado mexicano, y la U.S. Customs and Border Protection y el Texas Department of Transportation (TXDOT), del estadounidense. Como se desprende de este mismo caso, los temas urbanos y de infraestructuras de transporte tienen también un peso destacado. En este sentido cabe destacar también el contacto de Reynosa con Weslaco en 2008 con la intención de implantar el International Code of Municipal Construction, que aquella ciudad había adoptado en 2006.

⁴ En su inauguración estuvieron presentes los alcaldes (*mayors*) de Hidalgo, Alamo, McAllen, Bronswille, Donna, Edinburg, Harlingen, Mission, Pharr, Rio Grande City, Roma y Weslaco; también el cónsul de Estados Unidos en Matamoros y el cónsul de México en McAllen.

⁵ Se añade a la “Casa de la Ciudad de México” en Los Ángeles y en Chicago (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011).

Matamoros–Brownsville

A diferencia de Reynosa–McAllen, la relación entre los gobiernos de Matamoros y Brownsville no han sido tan sistemática ni continua. Aunque el contacto institucionalizado es mucho más antiguo, pues desde la década de los treinta se celebra la ceremonia del abrazo en el marco de las Fiestas Mexicanas / Charro Days Fiesta, a través de la cual se vehiculizó. De forma esporádica se han llevado a cabo actividades en relación con la planificación urbana, las infraestructuras de transporte, el medio ambiente, el desarrollo económico, la cultura, la sanidad y las políticas sociales. En el ámbito de la planificación urbana y los transportes, igualmente relevante como en el caso anterior, cabe destacar la realización de dos iniciativas para la zonificación de usos del suelo industrial y residencial en las áreas más cercanas a la línea fronteriza y la proposición de nuevos puentes internacionales: el Urban Development Bi–National Planning Program en 1968 y el Bilateral 2020 Land Use and Transportation Plan en 1998. Ambas se emprendieron en Brownsville y a ellas se sumó Matamoros. Entre otros aspectos, mediante el segundo proyecto, el Planning Department de Brownsville contribuyó directamente a la creación del Instituto Municipal de Planeación y a la elaboración del plan director urbano de Matamoros. En lo que se refiere a la captación de inversiones económicas las dos ciudades han tendido a actuar por separado, siguiendo estrategias propias de la paradiplomacia transregional y global. Sirva el caso de Matamoros, cuyo gobierno ha participado en varios foros internacionales para captar inversiones industriales y en infraestructuras, dinámica que se ha desarrollado con mayor o menor intensidad en las diferentes administraciones municipales. En el trienio 2005–2007, por ejemplo, lo hizo en Austin (Texas), Toronto (Canadá) y Dusseldorf (Alemania). De forma similar, en el trienio 2011–2013 el Ayuntamiento y el Comité para el Desarrollo Económico de Matamoros (Codem) pusieron en marcha la campaña “Matamoros, Ciudad de Clase Mundial” con el mismo objetivo. La campaña puso un foco especial en la futura explotación petrolífera frente al litoral y la construcción del puerto en la Laguna Madre, y en la oferta turística y sanitaria. La campaña incluyó actos de reconocimiento a destacados matamorenses en el exterior (en Ciudad de México y Nueva York) y la participación en un encuentro con *site selectors* en Nueva York.

A pesar de ello, con la desaceleración económica en el sector de la industria maquiladora, a partir del año 2000 se intentó aumentar la colaboración entre ambas ciudades en el ámbito económico, emulando la experiencia de Reynosa y McAllen, con un menor éxito por ahora. La trayectoria de acción separada lo explicaría en parte, así como una localización geográfica menos ventajosa. En esta dirección, en 2005 los alcaldes de Matamoros, Brownsville y South Padre Island firmaron la Alianza del Río, Golfo y Costa que, aunque de corta vida, persiguió la promoción conjunta de las tres ciudades como una región industrial, comercial y turística. En la alianza también se integraron los organismos económicos público–privados sin ánimo de lucro de las tres, el Codem, el Brownsville Economic Development Council (BEDC) y la South Padre Island Economic

Development Corporation (SPIEDC), que lideraron de *facto* la acción exterior. Igualmente de corta existencia, en 2007 se concretó la Estrategia Binacional para la Promoción de Inversiones Matamoros/Brownsville, dirigida sobre todo a la promoción territorial en el plano internacional, con la participación en algunas ferias y exposiciones industriales y la difusión de información económica regional mediante una web.

La respuesta al endurecimiento fronterizo a partir de 2007 y a la crisis económica de 2008 fue lenta y casi inexistente más allá de los discursos en la ceremonia del abrazo. No fue hasta 2011 cuando se emprendió un nuevo intento por reforzar la colaboración y reactivar la economía regional con el proyecto Bi-National Economic Development Zone (BINED Zone). Las bases de éste se habían fijado unos años antes en un reporte del Cross Border Institute for Regional Development (University of Texas at Brownsville) (Gibson y Rhi-Pérez, 2003). La iniciativa surgió de United Brownsville, una organización pública-privada sin ánimo de lucro, y a cuya instancia el Ayuntamiento de Matamoros debía crear una organización homóloga (Imagina Matamoros, integrada por el gobierno local y el Codem), aunque durante la administración 2011-2013 la participación fue más nominal que real, en parte debido a la falta de interés político. Con el cambio de administración municipal en Matamoros en 2013 y la concreción de dos proyectos territoriales de gran envergadura (el desarrollo del sector petrolífero y portuario ya apuntado, de un lado, y la construcción en Brownsville de un complejo aeroespacial, del otro) se ha retomado el interés por el proyecto y, en general, por la dimensión transfronteriza. Así, a principios de 2014 Matamoros y Harlingen se hermanaron y poco después los alcaldes de las tres ciudades firmaron el acuerdo para desarrollar el proyecto BINED Zone. Éste tiene por objetivo general favorecer y alentar la cooperación transfronteriza y eliminar los obstáculos que impiden a esta región actuar como una sola unidad económica. Se busca crear, de acuerdo con el discurso empleado, “una zona innovadora y competitiva, maximizar las oportunidades de desarrollo económico y fomentar la prosperidad de la región y la de sus residentes, aprovechando los recursos de cada comunidad y las oportunidades que ofrece el actual contexto industrial a nivel global”.⁶ En concreto, se prevé aumentar el incentivo a la inversión de capitales y de las exportaciones, mejorar los espacios urbanos (centros históricos y parques y otros espacios públicos), la integración urbana y la dotación de infraestructuras, así como afrontar los retos de la seguridad fronteriza (González, 2011). En relación con este último aspecto se señala la necesidad de mitigar la violencia y la inseguridad en el lado mexicano y de reducir los efectos adversos de las políticas fronteriza y migratoria de EUA (paralizar o revertir la construcción del muro fronterizo, reducir los tiempos de revisión en los controles fronterizos), con el objetivo de reactivar la movilidad transfronteriza hacia Matamoros y reducir los costes de exportación a EUA, entre otros. Por ahora no hay resultados tangibles que permitan evaluar esta colaboración.

⁶ “El Proyecto Transfronterizo Bi-National Economic Development Zone”, *Newsletter Bajo Bravo-Rio Grande Valley*, núm. 21, 9 de mayo de 2014.

Conclusiones

Las investigaciones sobre paradiplomacia (o acción exterior subnacional) han mostrado la expansión y diversidad de este fenómeno, aun cuando permanecen algunas lagunas. Su análisis e interpretación en México y EUA ha tendido a priorizar la acción exterior de los gobiernos estatales frente a la de los locales, y la paradiplomacia transregional y global frente a la transfronteriza. Ante esta situación se ha querido contribuir al análisis de la acción transfronteriza de los gobiernos locales, tomando el caso del sector fronterizo Tamaulipas–Texas, por disponer de la mayor cantidad de pares de ciudades hermanas y, potencialmente, la mayor densidad e intensidad de actividades transfronterizas. Como se ha mostrado, la acción transfronteriza es intensa y compleja, donde se mezclan estrategias de desarrollo local en la arena internacional con festividades y rivalidades locales de larga trayectoria. De su análisis se pueden extraer varias consideraciones.

En primer lugar, resulta imprescindible subrayar las particularidades de la paradiplomacia transfronteriza con respecto a los dos tipos restantes, sobre todo en relación con su función y objetivos. Como ya se ha señalado, la conceptualización de la paradiplomacia se ha hecho con base en la acción exterior transregional y global, sin tener en suficiente consideración la transfronteriza. Ello lo atestigua el hecho de que los acuerdos de hermanamiento, más propios de la paradiplomacia transregional y global, aparecen como algo redundante en un espacio transfronterizo (donde con anterioridad ya se celebraba la “hermandad”); la traslación de este tipo de actividades a las regiones transfronterizas es indicativa de un déficit en el ejercicio de la paradiplomacia. Dicho esto, si bien los tres tipos comparten objetivos como la captación de inversiones internacionales, la acción transfronteriza presenta al menos dos objetivos específicos, derivados exclusivamente de la contigüidad y proximidad geográfica, factores ausentes en la transregional y global. Primero, se ha identificado una función sociopolítica reflejada en la reafirmación anual de la buena vecindad, expresada y representada mediante ritos como las ceremonias del abrazo —en algunos casos con una larga trayectoria— y los banquetes ofrecidos en los encuentros de hermanamientos. Como se ha mostrado, se trata de confirmar la amistad y la cordialidad que debe prevalecer entre vecinos, y su unidad ante retos y problemáticas comunes o compartidas, así como evitar posibles conflictos derivados de la propia vecindad. El segundo objetivo particular se refiere a la mejora del espacio compartido, la convergencia de las políticas territoriales, económicas y sociales, y la reducción de los efectos negativos inducidos por la frontera internacional. Desde esta perspectiva, la finalidad de las actividades de promoción territorial (para la captación de inversiones y de turismo) es el desarrollo regional, como muestran los casos de las conurbaciones transfronterizas de Reynosa–McAllen y Matamoros–Brownsville, que se basan en los sectores económicos predominantes (la industria, el comercio internacional y el turismo). Ello también lo ejemplifican las actividades relativas a la ordenación territorial, como el Bilateral 2020

Land Use and Transportation Plan de Matamoros–Brownsville y la adopción por parte de Weslaco y Reynosa del International Code of Municipal Construction.

En segundo lugar, la relevancia que pueda estar adquiriendo la acción transfronteriza como estrategia de desarrollo local y regional no debe impedir señalar sus limitaciones: el alcance de las actividades, la subordinación y los liderazgos, las rivalidades locales y la atribución de competencias. En relación con la primera, la ceremonia del abrazo y los acuerdos de hermanamiento no son, a pesar de lo que en ocasiones los alcaldes y otras autoridades locales expresan, un foro o espacio de encuentro para los gobiernos locales u otros actores (cámaras de comercio, asociaciones civiles y organizaciones económicas) para discutir y planear iniciativas de interés transfronterizo. En tanto que actividades protocolarias, pueden facilitar la creación de instancias de concertación donde poder discutir y planearlas. Tampoco son imprescindibles para ello; sirva de ejemplo el caso de Reynosa–McAllen, donde la cooperación en el ámbito económico precede al acuerdo de hermanamiento e incluso se carece de una ceremonia del abrazo (que se intentó instituir recientemente sin éxito). En lo que se refiere a la segunda limitación, es interesante notar que la iniciativa de las actividades de desarrollo regional y económico surge la mayor parte de las veces de las ciudades del lado estadounidense, relegando a las ciudades mexicanas una participación más pasiva e, incluso, cierta subordinación. Ante esta situación cabe preguntarse hasta qué punto se trata de iniciativas de colaboración transfronteriza entre iguales. Asimismo, estas iniciativas están lideradas por organizaciones económicas sin ánimo de lucro, más que por los gobiernos locales. En este sentido la acción exterior adopta la forma de una alianza no solamente transfronteriza sino también público–privada cercana a la paradiplomacia global. Tercera, mientras que las actividades realizadas compiten a escala internacional, en el plano local se ha identificado también una competencia entre los pares de ciudades hermanas por el liderazgo económico y regional, reproduciendo lo que parece ser una tradicional rivalidad entre Matamoros y Reynosa, de un lado, y Brownsville y McAllen, del otro. Simultáneamente, el nivel de colaboración transfronteriza difiere entre los pares: mientras aparece intensa en Reynosa–McAllen lo es menos en Matamoros–Brownsville, donde predomina la acción aislada y por separado. La coincidencia entre el éxito obtenido en Reynosa–McAllen y su colaboración es lo que ha llevado a las otras dos a plantearse una acción concertada. Por último, a pesar de las posibilidades, la acción exterior local está limitada a las atribuciones que los gobiernos estatales y federales otorgan a los locales. En esta dirección, el alcance de la acción transfronteriza aparece restringido, como en el caso de las mejoras propuestas para el puente internacional de Reynosa–Pharr.

En tercer y último lugar, se ha prestado especial atención al desarrollo de la acción transfronteriza en el actual contexto de endurecimiento material, jurídico y psicológico de la frontera entre México y Estados Unidos (unas políticas fronteriza y migratoria más restrictivas por parte de EUA, y la violencia y la inseguridad en México) y de crisis

económica global. Como se ha señalado en otras investigaciones recientes, esta situación pone en peligro las alianzas transfronterizas. Ello se ha detectado en el caso de las fiestas, donde la inseguridad ha alterado su funcionamiento (algunas ceremonias del abrazo cambiaron de ubicación o aumentaron las medidas de seguridad, se redujo la asistencia de autoridades y personalidades estadounidenses, e incluso algunas fiestas cesaron). El caso analizado muestra que, por el contrario, en general la acción transfronteriza se ha reforzado simbólicamente y políticamente y se ha intensificado. En este sentido, primero, se han creado nuevas fiestas, suscritos nuevos acuerdos de hermanamiento e iniciado nuevos proyectos; segundo, estas actividades han servido para mostrar un frente común de rechazo al endurecimiento y la inseguridad, a la vez que para promocionar las oportunidades económicas de la región; tercero, puesto que el lado mexicano parece ser el más afectado, sus gobiernos locales están tomando un papel más activo en los proyectos de desarrollo económico y regional, a la par que han apostado por aumentar la frecuencia y reciprocidad de los encuentros, lo que, por otra parte, reduce la subordinación antes señalada, y cuarto, las nuevas oportunidades económicas han reforzado el interés por la colaboración económica, como en los casos de Reynosa–Pharr por la carretera Interoceánica Mazatlán–Matamoros, y Matamoros–Brownsville por los proyectos petrolífero, portuario y aeroespacial. Esto último, claro está, se ve facilitado por el hecho de que el objetivo económico es central en la acción exterior (muy especialmente en el caso de Estados Unidos). De todo ello se puede concluir que la acción transfronteriza (objetivos, actividades y discursos) constituye una estrategia local de desarrollo regional, en este caso dirigida a hacer frente (común) a fenómenos (comunes) adversos.

Referencias

- Alarcón, E. (2000), *Estructura urbana en ciudades fronterizas: Nuevo Laredo–Laredo, Reynosa–McAllen, Matamoros–Brownsville*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Aldecoa, F. y M. Keating (eds.) (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Blase, J. M. (2003), *Has Globalization Changed U.S. Federalism? The Increasing Role of U.S. States in Foreign Affairs: Texas–Mexico Relations*. Tesis doctoral, University of Texas at Austin.
- Dávila, C., J. A. Schiavon y R. Velázquez (2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*. Colección Documentos de Trabajo del CIDE núm. 174. México: CIDE.
- Dear, M. (2013), *Why Walls Won't Work: Repairing the US–Mexico Divide*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ducháček, I. D. (1986), *The Territorial Dimension of Politics: within, among, and across Nations*. Boulder: Westview Press.

- Fuentes, C. M. y S. Peña (coords.) (2005), *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*. Tijuana / Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- García, C. (1996), La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, 91, 234-264.
- Gibson, D. V. y P. Rhi-Perez (dirs.) (2003), *Cameron County / Matamoros. At the crossroads. Assesst and challenges for accelerated regional & binational development*. Brownsville: Cross Border Institute for Regional Development.
- Gómez, J. (2013), Blurring the Lines. *Rgvision*, 5(3), 38-48.
- Gonzalez, M. (2011), *Bi-national economic development at the border of the United States and Mexico. A step towards resolution*. Brownsville: United Brownsville.
- Hirschberg, V. A. (2011), Economic development and planning in Reynosa since 1990. *Ongoing Studies in Rio Grande Valley History*, 10, 301-358.
- Kearney, M. y A. Knopp (1995), *Border cuates. A history of the U.S.-Mexican twin cities*. Austin: Eakin Press.
- Kilburn, J., C. San Miguel y D. H. Kwak (2013), Is fear of crime splitting the sister cities? The case of Los Dos Laredos. *Cities*, 34, 30-36.
- Kincaid, J. (1999), The international competence of u.s. states and their local governments. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 111-133.
- López, A. (2014), Modelos nacionales de respuesta a emergencia y cooperación transfronteriza: CLAM-Matamoros y LEPC-Bronwsville. Comunicación presentada en la Association for Borderlands Studies Annual Conference, Albuquerque, Nuevo México.
- López, J. J. (2006), Dynamic growth in the Rio Grande Valley. *Southwest Economy*, 2006(2), 11-14.
- Luna, J. C. y H. Ballesteros (2005). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 74, 11-38.
- Martin, P. (1998), On the frontier of globalization: Development and discourse along the Rio Grande. *Geoforum*, 29 (3), 217-235.
- McMillan, S. L. (2010), American paradiplomacy: How do u.s. states and governors respond to economic crises?" Ponencia presentada en Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Oliveras, X. (2013), La cooperación local en un espacio rural de frontera: el caso de la comarca de la Cerdanya (España-Francia). Ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre el Entorno Rural, Mérida, España.
- Peña, S. (2007), Cross-border planning at the u.s.-Mexico border: An institutional approach. *Journal of Borderlands Studies*, 22(1), 1-18.
- Pipkin, S. D. (2012), *Repertoires of development in economic divergence on the U.S.-Mexico border*. Tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology.
- Ramos, J. M. (2002), Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos. *Espiral*, 25, 107-140.

- Schiavon, J. A. (2006), *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México: Instituto Matías Romero / Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Schmandt, J. et al. (2000), *Water and sustainable development in the Binational Lower Rio Grande/Río Bravo Basin*. The Woodlands: Houston Advanced Research Center / Center for Global Studies.
- Sklair, L. (1989), *Assembling for development: The maquila industry in Mexico and the United States*. Nueva York: Routledge.
- Vázquez, M. T. (2001), Mexico–us bilateral planning: Institutions, planners and communities. *European Planning Studies*, 9(5), 649–662.
- Velázquez, R. (2006), La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Relaciones Internacionales*, 96, 123–149.
- Yoder, M. S. (2009), Las infraestructuras de transporte y la planeación urbana en la zona fronteriza México y Texas: el caso del desarrollo de tres puentes internacionales. En R. García y J. A. Trujeque (coords.), *El noreste de México y Texas: asimetrías y convergencias territoriales en las relaciones transfronterizas*. Tijuana / México: El Colegio de la Frontera Norte / Porrúa, 89–119.