REDIBRIG

REVISTA IBEROAMERICANA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

RIBRIG número 3/2022. ISSN: 2660-681X

COMISIONES RECÍPROCAS ARIZONA-SONORA: MEDIANÍA DE COMPROMISOS

Joel Mendoza Ruiz
Joel Mendoza Gómez
jmendozar@uaemex.mx

Para citar: J. Mendoza Ruiz; J. Mendoza Gómez, "Comisiones recíprocas Arizona-Sonora", *RIBRIG*, 3, 2022, 1-34.

Resumen: El objetivo fue dictaminar el grado de institucionalización y de coordinación de las Comisiones Recíprocas Arizona-Sonora (CRAS), para ratificar un mejor desempeño estratégico en la escala regional-binacional. Los resultados fueron: 1) dos de los diez aspectos del compromiso con la institucionalización mostraron un nivel bajo y condicionaron el nivel alto de otros dos rubros; 2) diez comités temáticos mostraron rendimientos limitados, seis desarrollan agendas evolutivas y consolidadas; 3) el compromiso con la coordinación se ubicó en un nivel tres de cuatro, el abordaje de asuntos contenciosos evidenció un nivel aparentemente alto, aunque políticamente inestable y de intereses diferidos.

Palabras clave: relaciones intergubernamentales, modelos simplificados, oportunismo, compromiso con la institucionalización, compromiso con la coordinación, asuntos contenciosos, Comisión Sonora-Arizona.

Abstract: The objective was to dictate the degree of institutionalization and coordination of the Arizona-Sonora Reciprocal Commissions (CRAS), to ratify a better strategic performance at the regional-binational scale. The results were: 1) two of the ten aspects of the commitment to institutionalization showed a low level and conditioned the high level of two other items; 2) ten thematic committees showed limited performance, six develop evolutionary and consolidated agendas; 3) the commitment to coordination was placed at a level

three out of four, the approach to contentious issues showed an apparently high level, although politically unstable and with deferred interests.

Key words: Intergovernmental relations, simplified models, opportunism, commitment to institutionalization, commitment to coordination, contentious matters, Sonora-Arizona Commission.

Introducción

La relación comercial entre el estado americano de Arizona y el estado mexicano de Sonora ha generado comisiones recíprocas. El primero la denominó *Arizona-México Commission*, mientras que el segundo le llamó Comisión Sonora-Arizona. Los antecedentes de tales comisiones se remontan al año de 1959. Mediante atenta misiva del 16 de enero de 1959, el Gobernador de Arizona, Paul Fannin, invitó al Gobernador de Sonora, Álvaro Obregón Tapia, a participar en la *Arizona-Sonora International Conference on Regional and Community Development*, a celebrarse en la Universidad de Arizona, Campus Tucson, los días 6 y 7 de marzo de 1959 (Fannin, 1959).

Una vez cumplido el compromiso, el Gobernador de Sonora envió una carta, fechada el 17 de junio de 1959, para solicitar la orientación del Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello Barraud, sobre la creación de un órgano colegiado para discutir asuntos económicos comunes con la asesoría de las universidades estatales. En virtud de que el órgano colegiado se integraría por el mismo número de representantes estatales, en la misma carta el Gobernador Obregón solicitó la incorporación del Cónsul Mexicano en Phoenix como uno de sus representantes (Obregón, 1959[b]). Con fecha 24 de junio de 1959, el Secretario de Relaciones Exteriores, bajo la reserva de que las relaciones internacionales corresponden a los ejecutivos nacionales, consideró que podrían discutirse los problemas locales para conocer la opinión de expertos en su solución. El Secretario Tello concluyó su misiva con la solicitud

de la relación de asuntos que serían abordados (Tello, 1959). De ese modo, el 10 de agosto de 1959, el Gobernador de Sonora designó seis mexicanos para integrar el Comité de Promoción Económica y Social, como órgano espejo de la *Arizona-Mexico West Coast Trade Commission*, para iniciar acciones coordinadas en reunión plenaria del 15 al 17 de octubre de 1959 en Hermosillo Sonora (Obregón, 1959[a]).

El 60 aniversario de las CRAS en 2019 llamó al análisis del caso por cuatro razones. De primera intención, se atribuyó un grado considerable de institucionalización y de coordinación como consecuencia lógica del amplio lapso de vida. La segunda razón, por *default*, fue no haber encontrado un balance óptimo de los atributos referidos en la asociación mexicana de intereses universales: la Conferencia Nacional de Gobernadores. Las últimas dos razones aluden el contraste de las primeras, esto es, se presumió mejorar los hallazgos estratégicos en una escala de mayor especificidad geográfica y que, además, estaba adosada a la práctica referente de las políticas públicas: a) las políticas regionales, y b) la vecindad con la federación icónica. Por ello, el objetivo plateado para el presente artículo fue dictaminar el grado de institucionalización y de coordinación de las CRAS; mediante la evaluación del compromiso con los referentes señalados, así como la modelación y los resultados de la actividad conjunta; para ratificar o rectificar un supuesto mejor desempeño en la escala de las políticas regionales y de la coyuntura binacional Estados Unidos-México.

La metodología utilizada fue la observación participante para precisar la modelación de la actividad conjunta, así como la síntesis bibliográfica para la caracterización operativa y la clasificación de logros en contraste con los desafíos. Además de la presente introducción, este artículo se compone de cuatro apartados más. El marco teórico se titula *Relaciones intergubernamentales: de la modelación simplificada a la profundización para prevenir el oportunismo*. El análisis de la mayor evidencia de desempeño se detalla en el apartado *Los comités bilaterales temáticos*. La ampliación del análisis, basado en aspectos de mayor especificidad teórico-empírica, se presenta

bajo el subtítulo *El compromiso con la institucionalización, la coordinación y el abordaje de asuntos contenciosos*. Al final se ofrecen las *Conclusiones* de este esfuerzo académico.

Relaciones intergubernamentales: de la modelación simplificada a la profundización para prevenir el oportunismo

El estudio clásico de las relaciones intergubernamentales (RIG) definió, como características de mayor generalidad, el objetivo y la frecuencia. El objetivo de las RIG es su orientación al contenido de las políticas públicas mediante intenciones, acciones o inacciones y sus consecuencias (Wright, 1997: p. 84). La frecuencia constituye el carácter regular o pautado de la actividad de las RIG (Wright, 1997: p. 82). Un aspecto más particular es el uso de modelos simplificados para el análisis de los procesos coordinados de políticas públicas. Estos modelos permiten formular hipótesis sobre el esquema que más conviene al sistema político en cuestión. Se centran en los rasgos esenciales, como los tipos genéricos de autoridad, y omiten todos los aspectos y complejidades de los gobiernos participantes (Wright, 1997: p. 104). Deil S. Wright definió tres modelos de autoridad. El modelo de autoridad coordinada muestra límites bien definidos que separan funcionalmente al gobierno nacional de los estatales, de modo tal que las uniones tangenciales suelen ser ocasionales, la relación es independiente y las pautas de autoridad autónomas. En el extremo contrario, el modelo de autoridad dominante o inclusiva implica que los gobiernos estatales sean dependientes del gobierno nacional, se impone la jerarquía como pauta de autoridad y se reduce al mínimo la participación estatal en la elaboración de políticas nacionales. Como punto medio, el modelo de autoridad igualitaria o superpuesta se caracteriza por traslapes de interdependencia, contención de discrecionalidad y uso frecuente de la pauta de autoridad denominada negociación (Wright, 1997: pp. 105-117).

Un esquema aún más detallado de análisis ha sido determinar el equilibrio federativo en comités verticales u horizontales. La premisa fundamental es que el equilibrio federativo se afecta si el comportamiento oportunista y unilateral de una de las partes es desproporcionado. Como mejor alternativa, cierto grado de oportunismo es benéfico pues incentiva un nivel necesario de adaptación y acomodo en los procesos de políticas públicas. Bajo esas condicionantes, el nivel de compromiso con la institucionalización para prevenir el oportunismo ha sido desglosado en seis aspectos de funcionamiento conjunto, dos funciones específicas y dos bases jurídico-políticas.

Los aspectos de funcionamiento conjunto impulsan, en primer término, la existencia de un ordenamiento que defina funciones, por lo que su inexistencia evidencia un bajo compromiso con la institucionalización. El carácter de los miembros es conveniente si incluye miembros *no políticos* y adverso si sólo involucra políticos. La periodicidad de las reuniones anual se interpreta como compromiso medio con la institucionalización, reuniones *ad hoc* un compromiso bajo, varias reuniones por año es la mejor alternativa. La toma de decisiones por mayoría calificada previene con mayor eficacia el oportunismo al denotar que existen reglas y precisión en los acuerdos, la mayoría simple indica un compromiso medio, las decisiones por consenso o la unanimidad constituyen la opción menos favorable. El funcionamiento de un comité ejecutivo es deseable, la inexistencia abona en contrasentido. La operación de comisiones internas pondera un compromiso institucional decreciente en función de varias, una o ninguna (Schnabell, 2015: p. 9).

Las funciones específicas determinan que el ejercicio de la presidencia del comité debe ser preferentemente rotativa, una presidencia por elección marca un compromiso medio con la institucionalización y una permanente corresponde a un compromiso bajo. Por su parte, el ejercicio de la secretaría debe ser preponderantemente permanente, la rotación afecta el compromiso con la institucionalización. Las bases jurídico-

políticas ponderan de mayor a menor compromiso si el documento de creación o establecimiento es una ley constitucional, una ley ordinaria o se carece de ella. Por su parte, el grado de integración sectorial previene el oportunismo si se rinden cuentas a un consejo superior, y es vulnerable si sólo existen determinados intercambios (Schnabell, 2015: p. 9).

Un aspecto subsecuente al compromiso con la institucionalización es el compromiso con la coordinación. Schnabel (2015) anticipó que en comités verticales u horizontales este segundo compromiso inicia con dos gradas elementales de la agenda coordinada: el intercambio de información y la provisión conjunta de servicios. Un nivel medio lo constituye la integración política respecto a prioridades de diseño, que ocupa como mecanismo el posicionamiento conjunto. El grado máximo de coordinación es la integración política respecto a implementación, que se vale de la armonización de leyes.

Finalmente, el nivel más profundo de análisis es el abordaje de temas contenciosos. Su idea central es asegurar que el debate no sólo emprenda temas técnicos. En ese sentido, la afinidad decreciente fue: a) incluir asuntos redistributivos, b) sólo tratar temas distributivos o regulatorios y relacionados con la seguridad social, y c) centrarse en aspectos distributivos o regulatorios y no relacionados con la seguridad social. Una segunda compulsa es verificar la existencia de resoluciones preestablecidas, que Bolleyer (2009) amplio a tres opciones: 1) la coordinación *ad hoc*, como involucramiento unilateral si existe interés; 2) la codecisión, esto es, la producción política conjunta; y 3) el supragubernamentalismo o autoridad colectiva que suple a la individual (Grin *et al*, 2020, p. 191). Una tercera revisión fue la conservación de negociaciones a través de la autoridad política o, en su defecto, la delegación hacia agentes *no políticos*.

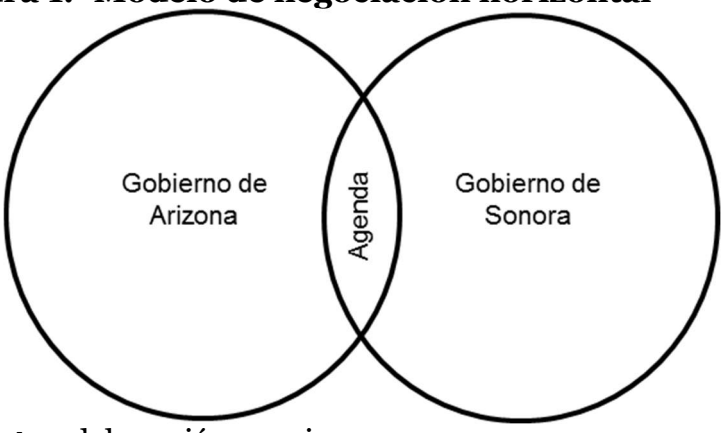
Los comités bilaterales temáticos

Entre la información pública y las reuniones periódicas de las CRAS destaca notablemente, como mayor evidencia de

desempeño, la actividad conjunta de los comités bilaterales temáticos. Por tal razón, este apartado inicia con el análisis relativo mediante la revisión de sus objetivos, la frecuencia histórica de los logros temáticos, así como la modelación de la actividad conjunta. Los dos primeros aspectos referidos se relacionan directamente con características generales de las RIG, mientras que, para el tercero de ellos, el de mayor especificidad analítica, la observación participante de los autores durante la Reunión Anual 2019 de las comisiones referidas permitió la simplificación de tres modelos específicos.

El primero modelo, denominado de negociación horizontal, ha sido el más frecuente por haberse utilizado en el 44% de los logros históricos publicados por la Comisión Sonora-Arizona (GES, 2019). Ha aplicado en la presentación consensada de iniciativas, programas, planes, convenios y similares. Muestra el consenso directo entre dos dependencias gubernamentales sin inclusiones, tal como se señala en la figura 1. Una ligera variante es que, recientemente, los convenios bilaterales están considerando nuevamente la participación de las universidades, como sucedió en los inicios.

Figura 1.- Modelo de negociación horizontal



Fuente: elaboración propia.

El segundo modelo se denomina de capacitación y promoción, su frecuencia es del 43.2% de los logros publicados (GES, 2019). Su aplicación obedece a la práctica inicial de promoción comercial en la región, que instantáneamente se complementó con eventos de capacitación para estandarizar conocimientos. Si bien la capacitación y promoción integran agenda, podrían considerarse acciones pre-estratégicas. Como agravante, los eventos de capacitación-promoción se muestran como tangencia o unión ocasional en la figura 2, con la eventual inclusión de organizaciones sociales. Una variante es que los eventos han sido dirigidos, en escasos pero representativos casos (2.8%), al auxilio coordinado.

Figura 2.- Modelo de capacitación y promoción

Fuente: elaboración propia.

El tercer modelo se denomina de negociación vertical, su frecuencia es del 12.8% de los logros publicados (GES, 2019). Surgió de la necesidad de obtener para la actividad regional, autorizaciones derivadas de las facultades de los gobiernos nacionales. Estas necesidades se determinan en la agenda consensada entre gobiernos estatales y sus organizaciones sociales, para pasar, según la figura 2, al trámite tangencial de autorizaciones. Las cuatro variantes del modelo son: 1) la negociación simultánea de autorizaciones federales en México y

Estados Unidos (5.5%), 2) la negociación exclusiva de autorizaciones federales en Estados Unidos (5.5%), 3) la negociación cruzada del gobierno estatal de Arizona ante el gobierno nacional mexicano (0.9%), y 3) la consulta social ante la presencia de funcionarios federales (0.9%).

Figura 3.- Modelo de negociación vertical

Fuente: elaboración propia.

Según los referentes expuestos, el Comité de Minería no evidencia logro alguno ante sus severos desafíos. Como constante histórica, la minería metálica carece casi totalmente de eslabonamientos productivos con la región, en cambio, en la minería no metálica hay mayor vinculación (Vázquez, 1999: pp. 134-135). El comité debe fomentar cadenas de valor, comercio exterior e innovación tecnológica (OFECI, 2018).

El Comité de Organizaciones de la Sociedad Civil promueve la profesionalización de unidades fronterizas y el *benchmarking* (OFECI, 2018). La Comisión Sonora-Arizona difunde, como

único y reciente logro del modelo de capacitación y promoción, un video que muestra los apoyos a la vivienda que otorga *One Mission Society* (1901) a familias sonorenses vulnerables. Los apoyos les inducen hacia prácticas evangélicas (OFECI, 2020[a]).

El Comité de Bienes Raíces sólo registra, como logro ya lejano del modelo de capacitación y promoción, la primera *Guía de bienes raíces en Sonora*, aunque su difusión ha sido regular desde 1967 (GES, 2019: p. 38). El comité busca aumentar la seguridad jurídica de las inversiones inmobiliarias mediante la difusión de la información, la profesionalización, el crecimiento de servicios e instituciones, así como nuevos ordenamientos (OFECI, 2018).

El Comité de Energía publicó en 2017 su proyecto inicial: el *Mapa de ruta de desarrollo energético de la Megarregión Arizona-Sonora*, logro abonado al modelo de capacitación y difusión (GES, 2019: p. 94). Su propósito es promover el potencial energético Arizona-Sonora, así como los proveedores regionales de energías renovables (OFECI, 2018). Su fundación en 2011 sucedió en el marco del modelo de negociación horizontal, como temática emergente (GES, 2019: p. 88).

El Comité del Deporte organiza eventos, intercambios estatales y patrocinios deportivos (OFECI, 2018). El modelo de negociación horizontal propició su creación en 1987 (GES, 2019: p. 64). No obstante, su limitado desempeño apunta hacia el modelo de capacitación y difusión con dos partidos de futbol americano colegial denominados *Arizona-Sonora Bowls*, 1996 en Hermosillo Sonora y 2008 en Phoenix Arizona (GES, 2019: pp. 72 y 85).

El Comité de Arte y Cultura ha aplicado el modelo de capacitación y difusión en proyectos y eventos puntuales (OFECI, 2018). Si bien las acciones culturales destacaron desde el inicio, los logros concluyeron en 2001. En 1964 el interés del Gobierno de Arizona por las raíces culturales propició un programa de becas (GES, 2019: p. 35). Para 1966 se investigó la

ruta misionera del Padre Kino (1645-1711), aquel clérigo jesuita y cartógrafo que evangelizó el noreste novohispano y aportó al progreso regional (GES, 2019: p. 37). En 1987 se apoyó la preservación de la herencia cultural Arizona-Sonora a través de una fundación binacional (GES, 2019: p. 64), y en el año 2000 se elaboró un documental bilingüe sobre la cultura Yaqui (GES, 2019: p. 76). En forma intermedia sólo destacaron tres eventos: en 1975 la exhibición artística titulada *Buenos vecinos* (GES, 2019: p. 46-47), en 1982 la Red de Directores de los Museos de Arizona-Sonora y el intercambio de exhibiciones (GES, 2019: p. 56), y en 1983 la recolección de instrumentos musicales para la Universidad de Sonora y la Casa de Cultura en Hermosillo (GES, 2019: p. 58). En contraste, el modelo de negociación horizontal fue usado en 2001 para crear la comisión de Cine Arizona-Sonora (GES, 2019: p. 77).

El Comité de Salud coordina la colaboración médica especializada y previene accidentes y enfermedades del migrante (OFECI, 2018), sus logros fueron continuos entre 1975 y 1984, seguidos de un largo receso hasta 2018. El modelo de capacitación y promoción logró publicaciones y eventos: a) en 1975 se publicó el *Directorio de servicios médicos* (GES, 2019: p. 46) y se creó el sub-comité de estudios médico-sociológicos en ciudades fronterizas (GES, 2019: p. 46); b) en 1978 se organizaron eventos de enfermedades cardiovasculares (GES, 2019: p. 52); c) en 1980 la Sociedad Médica de Arizona y la Federación Médica de Sonora intercambiaron publicaciones y reuniones (GES, 2019: p. 54); d) en 1982 se publicó el *Folleto de emergencia médica* para ayudar a viajeros estadounidenses, asimismo, un equipo sonorense hizo una estancia en Phoenix para estudiar administración de hospitales (GES, 2019: p. 56); e) en 1983 el *Arizona Department of Health Service Laboratory* entrenó al personal del laboratorio de Nogales Sonora (GES, 2019: p. 58); 6) en 1984 la *Border Health Foundation* difundió conocimientos médicos entre ciudadanos fronterizos (GES, 2019: p. 61); y f) en 2018 se realizó la primera Expo Destinos de Salud Arizona-Sonora para promo-

ver el turismo médico (GES, 2019: p. 95). Los logros desarrollados por el modelo de negociación horizontal han sido dos: 1) en 1977 la Declaración Hermosillo orientó el combate al tráfico y consumo de drogas (GES, 2019: p. 50), y 2) en 1981 una conferencia alineó el desempeño futuro del Comité de Administración de Emergencias (GES, 2019: p. 55).

El Comité de Educación ha constituido una agenda relativamente constante desde 1977, aunque actualmente dispersa: educación comunitaria por radio, financiamiento académico en Arizona, certificaciones regionales en línea y capacitación privada en alta dirección (OFECI, 2018). Su desafío es el influjo de la educación en el empleo, cuya vinculación debe precisar la oferta en beneficio de la confianza, y fomentar la investigación subsecuentemente (Taddei, 1999: p. 289). El comité ha fundado ocho de sus logros en el modelo de negociación horizontal: a) enseñanza del inglés en escuelas de Sonora y del español en Arizona en 1963 (GES, 2019: p. 34); b) Comité de Jóvenes en 1986 (GES, 2019: p. 63); c) programa de estudiantes residentes y oficinas de representación recíproca en 1992 (GES, 2019: p. 68); d) Instituto de Educación Sonora-Arizona, IESA, y Consejo Consultivo para la Administración del Programa de Estudiantes Residentes en Arizona en 1995 (GES, 2019: p. 71); e) requisitos para el ejercicio de la arquitectura en 2007 (SRE, 2020); f) Consorcio Global de Educación de las Instituciones de Educación Superior de Sonora y Arizona en 2016 (GES, 2019: p. 93); g) colaboración entre la Universidad Tecnológica de Hermosillo y la *Northern Arizona University* en 2017 (SRE, 2020); y h) modelo Universidad 3.0 en 2019 (GES, 2019: p. 96).

Por su parte, los logros del Comité de Educación basados en el modelo de capacitación y promoción han sido cinco: 1) en 1977 inició el Programa de Educación Ambiental y becas (GES, 2019: p. 50); 2) en 1980 la *Northern Arizona University* inició un intercambio en el área de psicología (GES, 2019: p. 54); 3) en 1982 el proyecto editorial *Hermosillo de la A a la Z* fue dirigido a clases populares (GES, 2019: p. 56); 4) en 1984 se lanzó el proyecto de enseñar inglés a la policía de

Puerto Peñasco (GES, 2019: p. 61); y 5) en el año 2000 se publicó *Encuentro*, el boletín del IESA (GES, 2019: p. 76).

El Comité de Desarrollo Económico organiza eventos temáticos de comercialización y difunde la oferta regional consensada (OFECI, 2018). En una primera etapa, de 1962 a 1977, se centró exclusivamente en la capacitación y promoción, y a partir de 1983 predominan los modelos de negociación. El mayor reto de este comité es impulsar la evolución económica a través redes de colaboración científico-empresarial (Hernández *et al*, 2008: p. 129). En tal sentido, la propuesta experta ha coincidido en aplicar programas que en general contemplen tres etapas: a) diagnóstico-pronóstico de las empresas, su aglomeración local y sus segmentos internacionales; b) financiamiento innovador para la modernización tecnológica; y c) construcción de la identidad binacional (Bocanegra, 1997: pp. 507-508. Lara *et al*, 1999: pp. 122-123. Puebla, 1999: pp. 251-252). El modelo de negociación vertical fue aplicado con dos propósitos puntuales. En 1994 el Gobernador de Arizona solicitó la extinción del cobro de 1.5 dólares por el ingreso de mexicanos a Arizona (GES, 2019: p. 70), y en 1998 abogó por hacer de Sonora el único estado mexicano con dos consulados estadounidenses: uno en Hermosillo y el otro en Nogales (GES, 2019: p. 74).

El modelo de capacitación y promoción ha sido aplicado por el Comité de Desarrollo Económico, primero en la participación y después en la organización de eventos, así como en acciones de promoción. Los eventos han sido cuatro: 1) participación en la Feria Mundial de Seattle de 1962 (GES, 2019: p. 33), 2) intervención en la Feria Mundial de Nueva York de 1964 (GES, 2019: p. 35), 3) organización del Primer Seminario Internacional de Desarrollo Básico Industrial en 1973 (GES, 2019: p. 46-47), y 4) celebración de la ExpoBusiness Arizona-Sonora en Hermosillo en 2018 (GES, 2019: p. 95). Las actividades concretas de promoción han sido tres: a) gestión de la continuidad de vuelos México-Tucson en 1965 (GES, 2019: p. 36), b) publicación del boletín bimensual de la comisión en 1975 (GES, 2019: p. 46-47), y c) distribución de

información industrial y comercial bilingüe en comunidades fronterizas en 1977 (GES, 2019: p. 50). El modelo de negociación horizontal ha mostrado dos tendencias distintas de aplicación, primero atendió el desarrollo empresarial general y luego viró hacia la mercadotecnia de segmentos precisos. Con base en la Visión Estratégica Arizona-Sonora de 1993 (GES, 2019: p. 69), se formalizaron acciones de apoyo a la pequeña empresa en 2002 y 2003 (GES, 2019: p. 78. SRE, 2020), y en ese último año se firmó un convenio entre *U.S. Women Chamber of* Commerce y Mujeres Empresarias de Sonora (GES, 2019: p. 79). A partir de 2006 el cambio privilegió la tecnología aeroespacial y de información (GES, 2019: p. 82), agregando en 2016 alimentos procesados y minería (SRE, 2020). Hacia 2008 se instrumentó la satisfacción de las demandas de profesionales en el marcado laboral de Arizona (SRE, 2020).

El Comité de Ecología, Medio Ambiente y Agua opera mediante el seguimiento de proyectos y acciones coordinadas (OFECI, 2018), sus metas tomaron constancia desde 2002. Destaca el liderazgo ambiental asumido por este comité desde su fundación, en paralelo a las actividades de diversas organizaciones de la sociedad civil en ambos lados de la frontera. Sin embargo, como área de oportunidad, en Sonora esa la participación social ha sido mucho más reducida (Córdova, 2018: 189). El modelo de negociación horizontal procuró eventos, infraestructura e instrumentos especializados: 1) en 2002 se acordó declarar el siguiente octubre como mes del agua (GES, 2019: p. 78); 2) en 2003 se estableció el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cultural Ambiental, CIASON (GES, 2019: 79); p. 3) en 2007 se creó el Comité de Agua (GES, 2019: p. 84); 4) en 2011 se acordó implementar un programa de intercambio tecnológico para la protección de la vida silvestre acuática y terrestre (GES, 2019: p. 88); y 5) en 2016 tomo vigencia el *Plan estratégico ambiental binacional* (GES, 2019: p. 93). Como única acción considerada dentro del modelo de capacitación y difusión, en 1964 inició la investigación en una planta piloto de desalinización de agua marina (GES, 2019: p. 35).

El Comité de Administración de Emergencias programa el entrenamiento de los oficiales y fomenta la colaboración entre comunidades hermanas y voluntarios (OFECI, 2018). Los logros han sido puntuales entre 2004-2005 y 2012-2014. El modelo de negociación horizontal ha alineado los programas de emergencia y capacitación: a) *acuerdo de cooperación para la alineación de los programas de emergencia y capacitación* de 2004 (SRE, 2020), y b) acuerdo de entrenamiento para combatir el bioterrorismo de 2005 (GES, 2019: p. 81). El modelo de capacitación y difusión ha alcanzado información compartida, capacitación y equipo especializado: 1) en 2012 se implementó el sistema electrónico *WebEOC* (GES, 2019: p. 89); 2) para 2014 agentes del Estado de Arizona habían impartido capacitación a cerca de cuatro mil 400 socorristas en el Estado de Sonora, además de donar equipo de emergencias (GES, 2019: p. 91); y 3) un antecedente, a manera de variante de ayuda coordinada, fue la importación y traslado de apoyo para los damnificados de los sismos de 1985 de la Ciudad de México (GES, 2019: p. 62).

El Comité de Turismo implementa estrategias del mercadeo de la región, apoya proyectos cinematográficos y desarrolla también el comercio interno (OFECI, 2018). En su desempeño se distinguen dos etapas, una concentrada 1972-1975 y otra más amplia 1996-2007. El modelo de negociación horizontal ha buscado beneficios, infraestructura y paquetes turísticos: a) durante el periodo 1959-1972 disminuyeron las tarifas de las tarjetas de turistas (GES, 2019: p. 7); b) en 1974 el Gobierno de Sonora instituyó programas de promoción turística y aceleró el término de la Carretera Nogales-Magdalena (GES, 2019: p. 45); c) en 1996 se acordó el programa *Only Sonora* para beneficiar a los visitantes de Arizona en Sonora (GES, 2019: p. 72); y d) en 2004 se acordó promover conjuntamente los destinos turísticos en mercados regionales, nacionales e internacionales mediante rutas de naturaleza y patrimonio cultural, recreación y aventura, así como compras y entretenimiento (SRE, 2020). Otras dos acciones se relacionan con el modelo de capacitación y promoción: 1) en 1975 el De-

partamento de Turismo de Arizona inició la difusión de información jurídica y cualitativa sobre viajes a México (GES, 2019: pp. 46-47); y 2) en 2007 se celebró y difundió un convenio con AAA Arizona, una empresa de asistencia carretera (GES, 2019: p. 84).

El Comité de Asuntos Legales, Financieros y de Negocios suele fomentar la cooperación y el intercambio entre asociaciones de abogados, mantener actualizada una guía de negocios y, recientemente, promover proyectos de parques tecnológicos transfronterizos (OFECI, 2018). Según observación participante de los autores durante la reunión del 5 de noviembre de 2019, de 15:00 a 18:00 horas en Hermosillo Sonora, las temáticas regulares son: a) difusión de programas financieros del gobierno mexicano y de esquemas privados para pequeñas empresas, b) promoción de servicios de consultoría, c) resultados de investigaciones académicas que evidenciaban la diferencia de la cultura empresarial en ambos lados de la frontera, y d) exposición del sistema de mejora regulatoria del Estado de Sonora. Las actividades financieras y de negocios, al igual que los agronegocios, son las más antiguas de la relación estratégica Arizona-Sonora. El Gerente de la Delegación Sonora de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, mediante carta del 19 de marzo de 1959, difundió la ponencia que dictó el Vicepresidente del *Valley National Bank* en el marco de la *Arizona-Sonora International Conference on Regional and Community Development*, con el fin de orientar el intercambio (Almada, 1959).

El desempeño de este comité ha registrado un logro del modelo de negociación vertical, en 1977 se promovió la reforma del *Código de tarifas de los Estados Unidos* para exentar la producción de las maquiladoras mexicanas (GES, 2019: p. 50). El modelo de capacitación y promoción se ha ocupado del crédito y la información fiscal: 1) en 1973 se difundieron las políticas de crédito de los bancos de Estados Unidos y México (GES, 2019: p. 44); 2) en 1987 se promocionaron programas de coinversión (GES, 2019: p. 64); y 3) en 2009 se difundieron los distintos servicios financieros existentes para el desarrollo

de los negocios y un *Manual fiscal* de la región Arizona-Sonora (GES, 2019: p. 86). El modelo de negociación horizontal pugnó por la exención fiscal y la gestión de crédito para infraestructura: a) en 1963 se acordó una posible exención de impuestos del comercio de Arizona para beneficiar a compradores mexicanos fronterizos (GES, 2019: p. 34), b) en 1997 se firmó un acuerdo de cooperación entre algunos gobiernos de ciudades fronterizas y el Banco de Desarrollo de América del Norte (GES, 2019: p. 73), y c) en 2006 la *Visión fronteriza 2015* pretendió asegurar el financiamiento de los proyectos de infraestructura regional (GES, 2019: p. 82).

El Comité de Seguridad procura el entrenamiento binacional, el intercambio de información temática y la planeación de operativos conjuntos (OFECI, 2018). Su actuación se concentra en etapa única 2005-2013. La adopción de iniciativas basadas en la cooperación ofrece la posibilidad de mantener la gobernabilidad regional luego del 9/11 (Sereseres y Barajas, 2015: 111). Particularmente, Nogales es el cruce fronterizo que ocupa el séptimo lugar de importancia para el tráfico de cocaína, en 2010 registró un índice de mil 438 homicidios por cada 100 mil habitantes (Parnreiter, 2018: 38). El modelo de negociación horizontal concretó un sistema de información y orientó el combate al tráfico de armas, drogas y personas: 1) en 2005 se acordó combatir el envío ilegal de armas de Arizona hacia Sonora, 2) ese mismo año se acordó fundar un Comité Transfronterizo de Intercambio de Información Geoespacial, 3) en 2006 las autoridades locales de ambos lados de la frontera se sumaron a la iniciativa anterior, 4) en 2008 se pactó la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, 5) ese mismo año se acordó el combate al tráfico y trata de personas (SRE, 2020), y 6) en 2011 se estableció el Comité de Seguridad dar continuidad a los acuerdos (GES, 2019: p. 88).

Como única acción del Comité de Seguridad desarrollada en el modelo de capacitación y difusión, en 2013 se implementó un programa anual de capacitación binacional (GES, 2019: p. 90). Sobre el particular logro, la Comisión Sonora-Arizona di-

funde un video en el que los policías estatales sonorenses declaran avances en la detección vehicular, de armas y de personas con orden de aprensión o con antecedentes penales: *nos han venido a alimentar con todos sus conocimientos* (OFECI, 2020[a]). Adicionalmente, este comité presentó una acción inscrita dentro del modelo de negociación vertical. En 2007 se gestionó la aprobación de los gobiernos nacionales respectivos para aplicarse al intercambio de información en toda la zona fronteriza (SRE, 2020).

El Comité de Agronegocios y Vida Silvestre ha desarrollado la comercialización internacional del ganado, el monitoreo e intercambio tecnológico para la conservación de especies silvestres, así como aspectos diversos del comercio agrícola, sean algunos de estos la refrigeración fronteriza, la investigación científica y reuniones específicas (OFECI, 2018). Su desempeño ha sido el más constante de todos los comités. Cabe destacar la implementación de un plan para atender problemáticas alimentarias internacionales, por el cual, la industria de alimentos de Sonora creció ante las oportunidades detectadas de ubicación geográfica y comercio exterior. La producción en general se benefició de la infraestructura y recursos básicos de carácter humano, físico, intelectual y financiero. Particularmente, el Consejo de Agronegocios de Sonora fue fortalecido por el *Arizona Agribusiness Council*. Otros productos de importancia han sido trigo, maíz, oleaginosas, hortalizas y pescado. Está aún pendiente, más allá del simplismo de las relaciones de compra-venta, alcanzar el eslabonamiento en aquellos alimentos cuya producción-comercialización se considera débil y coyuntural. Para ello, se hace necesario incrementar la investigación-innovación, así como disponer de financiamiento atractivo (Sandoval y López, 2013: pp. 129-133).

Hacia los inicios, la *Arizona-Mexico West Coast Trade Commission* resolvió manifestarse ante el gobierno nacional de los Estados Unidos por dificultades en la importación de ganado sonorense, la autoridad aduanal argumentaba que los animales padecían *ojo encarnado*. El documento resolutivo sin fecha justificó la continuidad del comercio de ganado por existir

una relación comercial de *muchos años* sin problemas importantes de sanidad (AMWCTC, s/f). El modelo de negociación vertical ha registrado dos incidencias más en el mismo comercio de ganado. El balance 1959-1972 expuso, como logro, el mejoramiento de los métodos de cuarentena para la importación de ganado (GES, 2019: p. 7). Como variante de negociación simultánea, en 2006 los Gobiernos de Sonora y Arizona solicitaron a sus respectivos gobiernos nacionales facilitar la exportación e importación de ganado (GES, 2019: p. 82).

En la etapa reciente, el Comité de Agronegocios y Vida Silvestre ha basado la evolución de su agenda en el modelo de negociación vertical simultánea. Como experiencia de observación participante de los autores, el Comité de Agronegocios y Vida Silvestre se reunió en Hermosillo Sonora el 5 de noviembre de 2019, de 11:00 a 12:30 horas. Los comerciantes de carne de Arizona habían sufrido dificultades en la matanza de ganado, la planta de Arizona sufrió un incendio y el matadero de Texas se especializaba en ganado lechero, además de constar 250 dólares por animal sacrificado. Por gestiones ante la Gobernadora de Sonora lograron realizar la matanza en un rastro de Hermosillo Sonora y, con ello, reducir los costos a sólo 100 dólares por animal. Por ello, el primer tema de la reunión, agendado como *importación de ganado de Arizona para sacrificio en Sonora*, consistió en la gestión directa ante el Titular del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad (SENASICA) para, en el caso del ganado que se transporta para su matanza desde Arizona a Hermosillo Sonora, lograr una inspección conjunta en el lugar de origen entre el médico mexicano y el estadounidense. El sentido de la inspección conjunta es que el ganado sea detenido estrictamente lo necesario en el cruce fronterizo, sin que descienda del transporte, siendo así posible flejar los animales de origen y desarrollar un viaje directo. Se explicó también que el procedimiento vigente causa merma en el ganado, pues el manipuleo le provoca *moretes*. En la nueva propuesta de inspección conjunta sería necesario que los funcionarios mexicanos fueran acreditados para realizar su labor en Arizona. Luego de varias intervenciones, los representantes de los productores de carne

concluyeron: *necesitamos volumen para que esto funcione para ambos estados*. Como franca respuesta, el titular de SENASICA aseguró: *ya hemos dicho que sí.*

Luego de los asuntos relativos al negocio de la producción de carne bovina continuó el tema de la conservación de la vida silvestre, percibido en una etapa de inducción: *grandes productores deben ser grandes conservadores*. Se explicó que se han monitoreado especies endémicas a través de 60 cámaras trampa, detectando especies como el berrendo sonorense, el venado, el cuatí, el zorro gris, el puma, el ocelote, el guajolote y el oso negro americano. Un censo terrestre y la observación respectiva detectaron las problemáticas de las barreras naturales. En ese sentido, se han construido pasos de animales por debajo de las carreteras y, en el mismo acto, se solicitó a los ganaderos el cambio de la línea baja del alambre de púas para evitar que los berrendos mueran al quedarse atorados. Se pidió al gobierno nacional mexicano un formato especial para importar fauna silvestre, asimismo, se informó sobre la posibilidad de generar nuevos productos turísticos en ranchos cinegéticos.

El segundo modelo aplicado en agronegocios ha sido el de capacitación y promoción con seis logros históricos: a) en 1960 ingenieros mexicanos visitaron Arizona para aprender de los proyectos de irrigación y presas (GES, 2019: p. 30), b) en 1964 el Gobierno Sonora solicitó al de Arizona el apoyo de entomólogos para resolver el problema de una plaga en el trigo (GES, 2019: p. 35), c) en 1972 se había logrado la implementación de técnicas avanzadas en los cultivos de la región (GES, 2019: p. 7), d) en 1975 se impulsó el control de plagas para ahorrar dinero prevenir el uso de insecticidas (GES, 2019: p. 46-47), e) en 1986 se combatió conjuntamente la abeja africana y el picudo del algodonero (GES, 2019: p. 63), y f) en el año 2000 se celebró una misión comercial de productores orgánicos para promover el intercambio comercial recíproco (GES, 2019: p. 76).

A su vez, se han registrado cuatro logros enmarcados en el modelo de negociación horizontal: 1) en 1990 se creó el Comité Conjunto de Salud Animal Arizona-Sonora (GES, 2019: p. 67); 2) en 1997 se extendió la vigencia del plan piloto concerniente en la venta de carne en caja proveniente de Arizona (GES, 2019: p. 73); 3) en 2005 fue suscrito un acuerdo de cooperación para fortalecer programas fitosanitarios, de inocuidad de alimentos y de prevención de amenazas de terrorismo (SRE, 2020); y 4) en 2011 inició el programa *Healthy Farms Recognition* (GES, 2019: p. 88).

El Comité de Transportes y Cruces Fronterizos opera mediante intercambio de información, proyectos y programas específicos (OFECI, 2018). Su desempeño contempla una somera etapa inicial 1961-1985, y otra mucho más dinámica 2008-2019. La estrategia en materia de infraestructura de transporte se actualiza de manera permanente en los niveles regional-binacional, interestatal y estatal (Vega, 1997: pp. 304-305). Son ejemplos de programas la inspección conjunta en Nogales y el esquema Corredor Seguro (OFECI, 2018). Este comité es el que más ha implementado el modelo de negociación vertical. Como variante de negociación simultánea en México y Estados Unidos se han registrado cuatro experiencias. En 2008 los gobiernos de Arizona y Sonora pactaron la construcción de dos carriles adicionales para vehículos de pasajeros en el puerto de Lukeville, una asociación público-privada que impulsaron (GES, 2019: p. 85). En 2016 se elaboró el estudio del corredor de carga de Arizona-México e inició la prueba piloto de revisión conjunta en el puerto de Mariposa (GES, 2019: p. 93). Como resultado de la acción anterior, en 2019 la espera de camiones de carga en la garita obvio tres horas y, consecuentemente, disminuyó en un 85% la emisión de gases efecto invernadero (GES, 2019: p. 96). En 2019 se establecieron los protocolos para el cruce fronterizo coordinado de pacientes en urgencia, asimismo, se aumentó el número de inspectores de uva de mesa en el cruce fronterizo de Mariposa para agilizar el proceso (GES, 2019: p. 96).

Como variante de negociación exclusiva en los Estados Unidos, en 2008 se gestionó la autorización del ingreso de camiones con doble caja a la zona comercial de Nogales-Mariposa (GES, 2019: p. 85). En 2013 el programa piloto de permisos para transportes con sobrecarga se amplió a otros puertos (GES, 2019: p. 90). La variante de negociación cruzada sucedió en 1985, cuando la Comisión Arizona-México pidió al gobierno nacional mexicano que permitiera la entrada de camiones con conductores estadounidenses para realizar distribución fronteriza (GES, 2019: p. 62). La variante de consulta suele realizarse durante las reuniones anuales de las Comisiones Arizona-México y Sonora-Arizona. Como observadores participantes, los autores asistieron a la reunión de carácter público del 5 de noviembre de 2019, celebrada en Hermosillo Sonora de 15:00 a 18:00 horas. Las actividades fueron: a) presentación una ponencia y proyectos sobre transporte; b) desarrolló de un foro abierto para la recepción de quejas, ideas y sugerencias, así como experiencias positivas de otros cruces fronterizos; y c) consulta directa a las autoridades municipales fronterizas. En forma previa, el Comité de Transportes y Cruces Fronterizos se había reunido en sesión privada.

El Comité de Transportes y Cruces Fronterizos ha fundado en el modelo de negociación horizontal cuatro logros: 1) en 1961 el Gobernador Fannin propuso un programa de promoción conjunta de la primera ruta intercontinental (GES, 2019: p. 32), 2) en 1972 se había realizado un estudio del puerto enlazado de Guaymas para aportar a Arizona una salida de importaciones y exportaciones (GES, 2019: p. 7), 3) en 2011 se presentó el Plan Maestro Fronterizo Arizona-Sonora (GES, 2019: p. 88), y 4) en 2012 se estableció la Alianza del Comité de Transporte y Comercio Arizona-Sonora (GES, 2019: p. 89). La Comisión Sonora-Arizona difunde, como caso de éxito en materia de trasportes y cruces fronterizos, un video que muestra el mejoramiento del tramo carretero Sonoyta - Puerto Peñasco por el mantenimiento de las superficies de rodamiento y la dotación de señalamiento bilingüe. Para lograrlo, funcio-

narios sonorenses participaron en el programa de capacitación conjunta denominado *Traffic incident management*, TIM (OFECI, 2020[a]).

En resumen, cinco de los 16 comités internos tiene una frecuencia de logos de nula a baja y una leve inclinación al modelo de capacitación y promoción, un comité es una especialidad rutinaria del desarrollo económico (bienes raíces), tres son nuevas clasificaciones de la misma vertiente (minería, energía y deporte) y una más es el fomento a la participación social (organizaciones de la sociedad civil). Un segundo grupo de cinco comités ha incrementado sus logros desde la definición de etapas a la constancia, con rutinas mayoritariamente inclinadas hacia el modelo de capacitación y promoción, se trata del Comité de Arte y Cultura, dos especialidades de la seguridad fronteriza (salud y administración de emergencias) y el Comité de Desarrollo económico con su principal especialización (educación). Un tercer grupo de cuatro comités muestra frecuencia de logros por etapas y preferencia por el modelo de negociación horizontal, incluye al Comité de Ecología, Medio Ambiente y Agua, dos especialidades del desarrollo económico (turismo y asuntos legales, financieros y de negocios) y el Comité de Seguridad. El último grupo son especialidades del desarrollo económico (agronegocios y vida silvestre, así como transportes y cruces fronterizos), su frecuencia de logros va desde la conformación de etapas a la constancia y observa una franca inclinación hacia el modelo de negociación vertical.

El compromiso con la institucionalización, la coordinación y el abordaje de asuntos contenciosos

Corresponde al presente apartado ampliar el análisis basado en los demás aspectos específicos que definió Schnabel (2015) para el estudio de comités verticales u horizontales: diez del compromiso con la institucionalización, uno del compromiso con la coordinación y tres del abordaje de asuntos contenciosos. En relación al primero de los tres conjuntos anteriores, se

encontró, de manera preliminar, que cuatro aspectos resultaron ser de alto compromiso con la institucionalización. El primero es el carácter de los miembros, en virtud de que los comités bilaterales temáticos cuentan, por cada una de las representaciones estatales, con un coordinador general de la iniciativa privada, así como un coordinador operativo que es un funcionario público *no político* (OFECI, 2020[b]). El segundo es la periodicidad de las reuniones, al celebrarse semestralmente una cumbre como le llama el Gobierno del Arizona, o reunión anual como la denomina el Gobierno de Sonora, para acordar planes de acción temática, ofrecer conferencias de expertos y suscribir nuevos acuerdos de coordinación o *memorandums* de entendimiento. El tercer aspecto es el funcionamiento de comités bilaterales temáticos, seis de ellos fueron instituidos en 1972 y con el paso de los años han llegado a ser 16, aunque paradójicamente en el apartado anterior resultó que siguen siendo seis los que producen políticas con relativa eficiencia. Esa ineficiencia mayoritaria demerita su valoración inicial.

El cuarto aspecto de virtual alto compromiso con la institucionalización es el funcionamiento de un comité ejecutivo, al contar el Gobierno del Arizona con la *Arizona-México Commission* y el Gobierno de Sonora con la Oficina de Enlace y Cooperación Internacional (OFECI). La primera, según el *Código de rentas internas*, sección 501 (c) (4), es una organización público-privada sin fines de lucro sub-catalogada como organización de bienestar social (IRS, 2020), es presidida por el Gobernador de Arizona y cuenta con un staff de cinco ejecutivos (AMC, 2020). A su vez, la OFECI es un área de la Oficina del Ejecutivo Estatal fundada en la fracción XVI, artículo 4 bis 2, de la *Ley orgánica de poder ejecutivo del Estado de Sonora* (CELSS, 2019: p. 4), su titular es un Director General al que asisten cuatro ejecutivos (OFECI, 2020[b]). La OFECI opera también los acuerdos de la Comisión Sonora-Nuevo México, que ha desarrollado seis comités bilaterales temáticos. Si bien la reproducción del modelo es señal de aceptación y confianza, los gobiernos participantes muestran también diferencias de implementación, esto es, Arizona hace énfasis en

la integración público-privada y Sonora en la duplicación estandarizada. Otra muestra de confianza y proliferación del modelo de comisiones recíprocas internacionales es la reciente creación de las Comisiones de las Californias, el 4 de diciembre de 2009 (GEC, 2019).

Dos aspectos más se clasifican preliminarmente como compromisos medios con la institucionalización. El grado de integración sectorial evidencia que existen determinados tipos de intercambios políticos, esto es, todos aquellos ajustes que ha inducido el modelo de negociación vertical en ambos gobiernos nacionales. En similar situación está el documento de creación, al sustentarse en múltiples acuerdos intergubernamentales y no haber llegado al ámbito constitucional. No obstante, al considerarse que las relaciones internacionales imponen especiales restricciones, podría mejorarse la clasificación preliminar de ambos aspectos. Lo mismo sucede con el aparente bajo compromiso con la institucionalización de la toma de decisiones y del ejercicio de la presidencia, al reflexionar, respectivamente, que en las relaciones bilaterales la toma de decisiones no tiene mayor alternativa que el consenso y que la presidencia debe ser obligadamente permanente y compartida.

Por su parte, los aspectos de compromiso bajo con la institucionalización son dos: la carencia de un ordenamiento que defina funciones y la inexistencia de la secretaría. Se atribuye en parte a estas omisiones la nulidad productiva y el desempeño inercial de algunos comités temáticos bilaterales, así como la incoherencia política conjunta entre las especialidades del desarrollo económico.

El compromiso con la coordinación, estimado mediante la reclasificación de los logros históricos aludidos en el apartado anterior (GES, 2019), está dirigido en un 54.72% a la mediana de la integración política respecto a prioridades de diseño, que se implementa por el posicionamiento conjunto. Las minorías porcentuales apuntan hacia niveles más elementales de

la agenda coordinada: 35.85% a la provisión conjunta de servicios, principalmente comerciales, y 8.49% al intercambio de información. Fuera de ello, sólo el 0.94% se dirige hacia la integración política respecto a implementación, ese fue el caso de la iniciativa para reformar, en el lejano 1977, el *Código de tarifas de los Estados Unidos* y exentar así la producción de las maquiladoras mexicanas (GES, 2019: p. 50).

El abordaje de temas contenciosos ha sido factible, en aspectos netamente redistributivos, por el aprovechamiento implícito que hace el Gobierno de Sonora de las actividades parciales de siete comités bilaterales temáticos. El Comité de Organizaciones de la Sociedad Civil y el Comité de Arte y Cultura orientan el asistencialismo coordinado. El Comité de Administración de Emergencias produce, parcialmente, el apoyo a damnificados, la capacitación básica y la donación de equipos para socorristas. El Comité de Ecología, Medio Ambiente y Agua ha solventado la ausencia de programas específicos estatales. El Comité de Seguridad tiende a suplir la responsabilidad directa en la capacitación básica de policías. El Comité de Salud ha permitido estudios, publicaciones, eventos y capacitación especializada en Sonora. El Comité de Educación ha logrado esquemas de intercambio académico, becas para estudiantes y la enseñanza del inglés para policías. La resolución de lo anterior ha podido asegurarse mediante la coordinación *ad hoc*, que propicia el acuerdo tácito entre agentes *no políticos*.

Más allá de lo eminentemente redistributivo están los temas contenciosos de la seguridad fronteriza. El proceso relativo inició en 1977 con la Declaración Hermosillo (GES, 2019: p. 50), cuyo sentido de "combate al tráfico y consumo de drogas" podría interpretarse como codecisión. En esa aparente dirección, la primera conferencia Bi-Estatal de Servicios de Emergencia de 1981 resolvió implementar sistemas de comunicación directa, asistencia médica conjunta al migrante y la creación de un comité permanente (GES, 2019: p. 55). No obstante, luego del 9/11, el cambio de la agenda impulsó la coor-

dinación *ad hoc* en objetivos mucho más frecuentes: bioterrorismo (GES, 2019: p. 81), envío ilegal de armas e intercambio de información espacial en 2005; así como tráfico ilegal de drogas y de personas en 2008 (SRE, 2020). La formalización de acuerdos en forma previa a la fundación del Comité de Seguridad es señal clara de que las negociaciones fueron realizadas a través de las autoridades políticas. Pese a esa virtud, es innegable que la *refronterización* entre México y Estados Unidos *deconstruye* de espaldas a la globalización (Pavlakovich, 2015: pp. 165-166).

Si bien el abordaje de asuntos contenciosos denota oportunismos simultáneos, su magnitud podría justificarse en la adaptación y acomodo de los procesos de políticas públicas. Sin embargo, un primer problema surge cuando la inducción oportunista de temas por parte de los gobiernos participantes tiende a sustituir la esencia de las comisiones: el desarrollo económico. En el análisis de los comités bilaterales temáticos, fue notorio que las especialidades del desarrollo económico están dispersas en todos los grupos, aunque la mayor cantidad de ellas se concentra en el conjunto de baja frecuencia de logros. Como especial contraste, los intereses centrados en asuntos contenciosos del Gobierno de Sonora tienden a la simbiosis permanente y simplista. Mientras que los intereses del Gobierno de Arizona acentúan, estacionalmente, la *securitization* fronteriza y la discriminación del migrante, enmarcados en una región formal Arizona-Sonora prescrita exclusivamente para la explotación de recursos, el comercio y la infraestructura física; por lo que resulta incoherente con una visión funcional regional que debe ser producto de la historia, el desarrollo desigual, la globalización y los flujos transfronterizos (Pavlakovich, 2015: pp. 165-166). Aquí se explica el bajo rendimiento del Comité de Cultura y del Comité de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Como segundo problema, la referida estacionalidad surge de la alternancia bipartidista de los Estados Unidos y llega ocasionalmente hasta medianos conflictos. En 2010, la 51ª

reunión plenaria de las comisiones que nos ocupan fue cancelada como protesta simbólica contra la Ley SB 1070, sin que ello significara la ruptura de las relaciones con Arizona (Torre, 2017: p. 34). Todo esto asegura que, si bien el abordaje de temas contenciosos ha sido factible como fue ya afirmado, resulta perverso por desestabilizar y tender a la sustitución de la esencia económica de las comisiones, por imponer resoluciones preestablecidas y por clasificar la categoría de los negociadores de las partes.

En suma, el compromiso con la institucionalización podría considerarse alto en seis de los diez aspectos de referencia: el carácter *no político* de los miembros, la periodicidad de las reuniones, la integración sectorial, la variedad de documentos que ratifican la permanencia de relaciones bilaterales, la toma de decisiones y el ejercicio de la presidencia. Los últimos cuatro aspectos determinan la necesidad de adecuar los aspectos alternativos de referencia en función de las características inherentes de una integración regional binaria. En ese sentido, la primera interrogante es ¿cuál sería para este tipo de casos, con mayor mérito que las negociaciones verticales de Arizona y Sonora, una mayor integración sectorial en lugar de responder a consejos superiores?, y en la misma línea, ¿cómo revalorar el alcance constitucional de este tipo de comisiones recíprocas, la mayor democratización de sus decisiones y la rotación de su presidencia?

El oportunismo es factible por dos aspectos nítidos de bajo compromiso con la institucionalización, la inexistencia de una secretaría –sea común o binaria- y de acuerdos que definan funciones del trabajo integrado, lo que demerita la definición y el seguimiento de la agenda coordinada. Los primeros afectados de esto son los comités bilaterales temáticos, cuyas diferencias de desempeño demeritan su alta valoración inicial. El mismo efecto se presenta en la disparidad de los comités ejecutivos, al enfatizar Arizona la asociación público-privada, que reivindica la democratización de las decisiones, mientras que Sonora apuesta por la duplicación estandarizada. Estos

problemas de implementación se extienden hacia el compromiso con la coordinación, que sólo llega al nivel tres de cuatro: la integración política respecto a prioridades de diseño. Finalmente, el abordaje de temas contenciosos, como especial contradicción, resulta contencioso y ahonda, cultural y estratégicamente, la diferencia de los gobiernos participantes y los resultados conjuntos.

Conclusiones

Para las CRAS, la medianía difusa es el compromiso con la institucionalización. Dos de diez aspectos son indiscutiblemente de bajo compromiso, la inexistencia de una secretaría y de ordenamientos que definan funciones del trabajo integrado. Tales rubros afectan directamente otros dos aspectos considerados de alto compromiso con la institucionalización, los comités bilaterales temáticos y los comités ejecutivos. Además de los dos anteriores, cuatro aspectos de compromiso medio y bajo se muestran difusos en la coyuntura binacional Estados Unidos-México: la integración sectorial, la variedad de documentos que ratifican la permanencia de relaciones bilaterales, la toma de decisiones y el ejercicio de la presidencia. Es urgente resolver las alternativas de mayor evaluación de estos cuatro aspectos en virtud del auge prolífico de las comisiones recíprocas, como la Comisión Sonora-Nuevo México y la Comisión de las Californias. Por su parte, los aspectos irrefutables de alto compromiso con la institucionalización son el carácter *no político* de los miembros y la constancia semestral de las reuniones.

Los comités bilaterales temáticos, como mayor evidencia de desempeño del caso, han implementado en el 43.2% de los logros históricos un modelo pre-estratégico de actividad conjunta basado en la capacitación y en la promoción comercial. Como mejores alternativas, el 44% de los logros históricos se han basado en un modelo de negociación horizontal y un 12.8% en esquemas de negociación vertical. Con esa clasificación funcional, cinco comités bilaterales temáticos se ubican

en la nulidad estratégica y otros cinco en la constancia rutinaria. Sin embargo, cuatro comités han fundado en la negociación horizontal logros consistentes: 1) una agenda ecológica con ciertas inconsistencias en su acreditación social, 2) la concurrencia efectiva en la oferta turística, 3) un compendio de esquemas crediticios y de fomento fiscal, y 4) el combate focalizado de los fenómenos de inseguridad.

Como mayor referente, la negociación vertical es una virtud de la organización regional binacional. A pesar de los puntuales desafíos del Comité de Agronegocios y Vida Silvestre, la concurrencia del comercio de ganado ha constituido una agenda evolutiva que ha logrado autorizaciones de ambos gobiernos nacionales al inicio y en la actualidad del caso. En la reunión del comité se constató que, ante la presencia de la autoridad sanitaria nacional mexicana, se puede escuchar el *ranger english from Arizona* junto al español ranchero de Sonora. Por su parte, el Comité de Transportes y Cruces Fronterizos es una agenda consolidada y constante que fundó la confianza de los gobiernos estatales involucrados en cuatro variantes de negociación vertical. Similar al caso anterior, y muy a pesar de la refronterización discriminante, es una realidad que las autoridades nacionales de aduana y transporte escuchen pacientemente los planteamientos de usuarios y autoridades locales. En lo general, un oportunismo benéfico de los gobiernos participantes coincide en tres comités bilaterales temáticos: salud, administración de emergencias y seguridad.

Las medianías claras son los compromisos con la coordinación y con el abordaje de asuntos contenciosos. Aunque no por claras crean mejores posiciones que el compromiso con la institucionalización, pues se consideran limitantes de mayor rigidez que imponen, precisamente, las condicionantes regional-binacional. El compromiso con la coordinación se ubicó en el nivel tres de cuatro, integración política respecto a prioridades de diseño, siendo realmente desalentadora la posibilidad de llegar hasta la integración para la implementación (-1%). A su vez, el abordaje de temas contenciosos comparte la

rigidez al ubicarse en un nivel aparentemente alto, aunque políticamente inestable y de intereses diferidos. Concluimos entonces con una medianía clara y por demás rígida, y otra medianía difusa para ratificar, con el mínimo aprobatorio, mejores resultados de desempeño en la escala de las políticas regionales y la coyuntura binacional Estados Unidos-México: ¡larga vida a las CRAS!

Bibliografía

Almada, A. (1959). *Carta para difundir la ponencia del Vicepresidente del Valley National Bank durante la Arizona-Sonora International Conference on Regional and Community Development*. Hermosillo Sonora: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.

Arizona-México Commissions (AMC, 2020). Staff. En https://www.azmc.org/about-us/staff/ [13-05-2020].

Arizona-Mexico West Coast Trade Commission (AMWCTC, s/f.). *Resolución Arizona-Mexico West Coast Trade Commission*. Sin lugar: AMWCTC.

Bocanegra Gastélum, C. (1997). "Competencia e integración internacional del comercio en Sonora". En *México y Estados Unidos: el reto de la interdependencia económica* (pp. 493-509). Hermosillo Sonora: Colegio de Economistas de Sonora.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora (CELSS, 2019). *Ley orgánica de poder ejecutivo del Estado de Sonora*. Hermosillo Sonora: CELSS.

Córdova, G. (2018). Participación pública en proyectos de infraestructura ambiental en la región fronteriza Sonora-Arizona, 1996-2017. *Norteamérica* 13, 169-195.

Fannin, P. (1959). *Carta al Gobernador Obregón para invitarle a la Arizona-Sonora International Conference on Regional and Community Development*. Phoenix Az: Executive Office of State House.

Grin, E. J.; Bergues, M.; Abrucio, F. L. (2020). "Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardas federales". En *Fede-*

raciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización (pp. 181-238). México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Government of the State of California, Government of the State of Baja California, Government of the State of Baja California Sur (GEC, 2019). *Memorandum of understanding between the Government of the State of California of the United States of America and the Government of the State of Baja California and the Government of the State of Baja California Sur of the United Mexican States for the establishment of the Commission of the Californias*. San Diego CA: GEC.

Gobierno del Estado de Sonora (GES, 2019). *Megarregión. El presente con futuro*. Hermosillo Sonora: GES.

Hernández, M. C.; Soto, A. C.; Vázquez, M. A. (2008). Impacto subregional del TLCAN: Sonora en el contexto de la frontera norte. *Frontera Norte* 20, 105-134.

Internal Revenue Service (IRS, 2020). Types of organizations exempt under section 501(c)(4). En https://www.irs.gov/charities-non-profits/other-non-profits/types-of-organizations-exempt-under-section-501c4 [13-05-2020].

Lara Enríquez, B.; Velázquez Contreras, L.; Bracamonte Sierra, A. (1999). "Globalización e integración regional transfronteriza. La experiencia de un proyecto binacional en la manufactura de Sonora y Arizona". En *Globalización, industria e integración productiva en Sonora* (pp. 107-124). Hermosillo Sonora: El Colegio de Sonora, Universidad de Sonora.

Obregón, A. (1959[a]). *Carta al Gobernador Fannin para nombrar integrantes del Comité Arizona-Sonora*. Hermosillo Sonora: GES.

Obregón, A. (1959[b]). *Carta al Secretario Tello para solicitarle orientación sobre la integración del Comité Arizona-Sonora*. Hermosillo Sonora: GES.

Oficina de Enlace y Cooperación Internacional (OFECI, 2018). *Planes de acción de los comités*. Hermosillo Sonora: Reunión Anual de las Comisiones Sonora-Arizona y Arizona-México.

OFECI (2020[a]). Reunión anual. Celebrando 60 años 1959-2019. En http://www.ofeci.sonora.gob.mx/reunion-anual-2019-2.html [27-03-2020].

OFECI (2020[b]). Conócenos. En http://www.ofeci.sonora.gob.mx/conocenos.html [13-05-2020].

Parnreiter, C. (2018). *Geografía económica: una introducción contemporánea*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Pavlakovich-Kochi, V. (2015). "Re-building CBRs in 21th century: Lessons from the Sonora-Arizona Region". En *Fronteras y procesos de integración regional: estudios comparados entre América y Europa* (pp. 151-167). Ciudad de México, Tijuana B. C.: El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación Alimentaria y de Desarrollo.

Puebla Espinosa de los Monteros, M. (1999). "¿Puede Sonora globalizarse?". En *Globalización, industria e integración productiva en Sonora* (pp. 245-253). Hermosillo Sonora: El Colegio de Sonora, Universidad de Sonora.

Sandoval Godoy, S. A.; López Salazar, R. (2013). "Integración productiva entre firmas agroalimentarias de Sonora y Arizona: acciones transfronterizas basadas en diferencias y complementariedades". En *Desarrollo humano transfronterizo: retos y oportunidades en la región Sonora Arizona* (pp. 113-136). Hermosillo Son. – Tijuana B. C.: El Colegio de Sonora, El Colegio de la Frontera Norte, Universidad de Sonora, Universidad Estatal de Sonora.

Schnabel, J. (2016). The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations, *ECPR General Conference 2015 Montreal Canadá*, 1-27.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, 2020). Acuerdos interinstitucionales registrados por dependencias y

municipios de Sonora. En https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/147-sonora [10-01-2020].

Sereseres, C. D.; Barajas Escamilla, M. R. (2015). "Abriendo y cerrando fronteras: del TLCAN a las respuestas de seguridad después del 9/11". En *Fronteras y procesos de integración regional: estudios comparados entre América y Europa* (pp. 97-112). Ciudad de México, Tijuana B. C.: El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación Alimentaria y de Desarrollo.

Taddei Bringas, J. (1999). "Proyecto Ford-UNISON y Maestría en Manufactura (BAMMEA)". En *Globalización, industria e integración productiva en Sonora* (pp. 283-289). Hermosillo Sonora: El Colegio de Sonora, Universidad de Sonora.

Torre, E. (2017). Las respuestas mexicanas frente a la Ley Arizona y la función de los estados en la gestión inmigratoria estadounidense. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 229, 17-44.

Vázquez Ruiz, M. A. (1999). "Articulación de cadenas productivas regionales: el caso de la minería metálica y no metálica en Sonora". En *Globalización, industria e integración productiva en Sonora* (pp. 125-136). Hermosillo Sonora: El Colegio de Sonora, Universidad de Sonora.

Vega Granillo, L. (1997). "El proceso de planeación de la infraestructura del transporte, como apoyo a la integración productiva. Caso: Sonora-Arizona". En *México y Estados Unidos: el reto de la interdependencia económica* (pp. 299-305). Hermosillo Sonora: Colegio de Economistas de Sonora.

Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.