



Trabajando más allá de las fronteras:

Un manual para proyectos transfronterizos en salud



El Colegio de Sonora
Rectora: Dra. Catalina Denman Champion

D. R. © 2004 El Colegio de Sonora
Obregón 54, Centro
Hermosillo, Sonora, México
C. P. 83000

ISBN 968-6755-47-0

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

Contenido

Introducción	3
¿Por qué queremos trabajar de manera conjunta?	5
Para reflexionar: conflictos y tensiones	8
Antecedentes de la salud en la frontera	9
¿Qué queremos hacer?	11
¿Qué es (y no es) la colaboración?	12
¿Quiénes quieren trabajar de manera conjunta?	16
¿Cómo son los actores binacionales?	19
¿Cómo vamos a trabajar de manera conjunta?	24
Modelo de una fogata transfronteriza	24
Los elementos esenciales del trabajo binacional	28
Algo en qué pensar: motivación	28
Algo en qué pensar: confianza y respeto	29
Algo en qué pensar: consideraciones culturales	30
Consideraciones y estrategias para solucionar problemas en el trabajo binacional	31
Conclusiones	35
Bibliografía	36

Trabajando más allá de las fronteras: Un manual para proyectos transfronterizos en salud

¹Catalina Denman

²Jill de Zapien

¹Elsa Cornejo

²Katie Careaga

³Diane Dodendorf

Introducción

Por medio de este manual, buscamos compartir los resultados de “Colaboración binacional en salud en la frontera México – Estados Unidos”, un proyecto de investigación realizado por el Programa Salud y Sociedad de El Colegio de Sonora, en colaboración con el Colegio de Salud Pública Mel y Enid Zuckerman de Arizona, con financiamiento de la Fundación Ford. El objetivo del proyecto fue llevar a cabo una investigación conjunta acerca de los elementos esenciales de la colaboración binacional en la región fronteriza e identificar aquellos elementos que facilitan u obstaculizan el trabajo de colaboración, para mejorar la calidad de las relaciones colaborativas en el campo de la salud reproductiva. El proyecto inició con una búsqueda bibliográfica extensa, seguida por una serie de entrevistas a profundidad, análisis de las entrevistas, y difusión de los resultados.

Con base en los resultados del análisis, este manual fue desarrollado para ser utilizado por organizaciones locales de la frontera México – Estados Unidos que realizan esfuerzos de cooperación para mejorar la salud y el bienestar de sus comunidades. También puede ser útil para investigadores(as) interesados(as) en utilizarlo como marco para entender el proceso del trabajo transfronterizo. Dependiendo del propósito, algunas partes del manual serán más útiles que otras. En su totalidad, proporcionan una visión del proceso general del trabajo transfronterizo, tal y como ha sido descrito según las experiencias de organizaciones comunitarias e instituciones gubernamentales de México y Estados Unidos. Además de una breve introducción en torno a los antecedentes de la frontera y sus principales problemas de salud, el manual presenta dos modelos que describen el tipo de personas y organizaciones que trabajan de manera binacional en salud en la frontera entre Sonora y Arizona, así como las diferentes relaciones que han construido a lo largo de la historia del trabajo binacional exitoso en la región. Las secciones finales del manual incluyen una serie de preguntas y observaciones que buscan estimular la discu-

¹ El Colegio de Sonora

² University of Arizona

³ University of Nebraska

sión entre las personas y organizaciones que actualmente realizan trabajo binacional, así como entre aquellas que buscan colaborar por primera vez.

Dedicamos este manual a las personas y organizaciones que a través de los años han mostrado un compromiso persistente con el trabajo binacional. Agradecemos a las personas que fueron entrevistadas para el proyecto de investigación original, así como a las organizaciones e instituciones cuyo apoyo ha sido decisivo para este trabajo: El Colegio de Sonora, The Mel and Enid Zuckerman Arizona College of Public Health, y El Consorcio Transfronterizo para la Investigación y Acción en Género y Salud en la Frontera México – Estados Unidos. Además, agradecemos a un grupo clave de colegas que participaron en nuestras primeras discusiones, y quienes contribuyeron de manera decisiva a guiar el análisis: Eva Moya, Francisco Lara, Janice Monk, Joel Meister y Pat Manning. Por último, agradecemos a la Fundación Ford por el apoyo financiero al proyecto de investigación que hizo posible esta publicación.



¿Por qué queremos trabajar de manera conjunta?

¿Cómo y por qué trabajan de manera conjunta las organizaciones e instituciones que atienden cuestiones de salud en la frontera México - Estados Unidos?

La pregunta que este manual busca responder parece sencilla: ¿Cómo y por qué trabajan de manera conjunta las organizaciones e instituciones que atienden las cuestiones de salud en la frontera México - Estados Unidos? La razón por la cual nos hacemos esta pregunta viene de la creencia histórica de que la salud y el medio ambiente no respetan fronteras nacionales, y para poder solucionar los problemas relacionados con la salud y el medio ambiente a menudo se requiere cooperación entre gobiernos, instituciones académicas, y organizaciones comunitarias/no-gubernamentales (ONGs) de ambos lados de la frontera. Dada su proximidad geográfica, las ciudades hermanas de la frontera México-Estados Unidos **comparten problemas ambientales y sociales relacionados con la salud.** Simplemente no se puede evitar la cooperación si ambos lados quieren resolver estos problemas. Por lo tanto, y a pesar de enormes barreras, hay un reconocimiento general, aunque limitado, entre proveedores de servicios de salud y tomadores de decisiones en la frontera de que la cooperación es esencial para enfrentar ciertos problemas claves como la tuberculosis y otras enfermedades transmisibles, la salud ambiental, y la salud prenatal. Frente a los retos cotidianos de la vida fronteriza, este reconocimiento parece ser más amplio, y el entendimiento de la necesidad de cooperación parece ser más profundo, entre las personas que viven y/o trabajan en las localidades fronterizas o cercanas a la frontera.

A pesar de la complejidad de la cooperación y el tiempo y recursos necesarios para hacerla funcionar (sin dejar de lado el riesgo de fracasar), hay personas que la siguen utilizando para lograr sus metas, ya que las recompensas pueden ser grandes. El poder de la cooperación —entendida como el compartir recursos y capacidad de toma de decisiones, más que el simple acto de reunirse para compartir perspectivas— es que les permite a los contrapartes llegar a un nuevo nivel de entendimiento acerca de sí mismos

y de su contexto común que no era aparente antes. Este nuevo nivel de entendimiento proporciona una base sólida para la acción a nivel local.

Más allá de las justificaciones teóricas para la colaboración, hay una historia de trabajo binacional en la frontera Sonora-Arizona que confirma la efectividad de resolver los problemas de salud pública desde un enfoque colaborativo. Existen recursos, relaciones de redes y conocimientos disponibles que hacen viable la colaboración para cualquier proyecto incipiente. Los gobiernos de México y Estados Unidos tienen una historia de cooperación para enfrentar los retos de salud pública en la frontera:

Historia de trabajo binacional en la frontera

- 1889** — creación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas
- 1942 — la Organización Panamericana de la Salud (OPS) establece su oficina de campo en El Paso
- 1943** — se establece la Asociación Fronteriza Mexicano - Estadounidense de Salud (AFMES)
- 1959** — se establece la Comisión Sonora-Arizona / Arizona-Mexico Commission
- 1991** — inician actividades los Consejos Binacionales de Salud (COBINAS) de la AFMES
- 1995** — se establecen la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)
- 2000** — se firma el convenio entre la Secretaría de Salud de México y la Secretaría de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos para establecer la Comisión de Salud Fronteriza México - Estados Unidos (USMBHC, por sus siglas en inglés)

La región fronteriza México - Estados Unidos está caracterizada como interdependiente. Algunas investigaciones han mostrado que la frontera política obstaculiza más que facilita la comunicación y el diálogo entre comunidades fronterizas que luchan por solucionar problemas comunes ambientales, económicos, de migración y de narcotráfico. Asimismo, los gobiernos federales en el Distrito Federal y en Washington, D.C., tratando de proteger la soberanía nacional y centralizar el poder, autorizan medidas unilaterales para



problemas fronterizos que en algunos casos no hacen más que agravarlos. Sin embargo, a pesar de las políticas federales, algunas organizaciones locales ubicadas en la región fronteriza establecen soluciones y vínculos informales que les permiten enfrentar los problemas locales de manera más efectiva. Además, debemos considerar que las regiones fronterizas son distintas a los centros de poder de sus países respectivos en cuanto a cultura, sociedad y política; la región fronteriza México – Estados Unidos ha sido caracterizada como un “tercer país” por algunos académicos.

Aunque en este manual podemos llegar a utilizar términos como “binacional” y “transfronterizo” de manera intercambiable, debemos advertir que “binacional” se refiere a la intervención de dos países, mientras que “transfronterizo” se refiere al flujo de personas, bienes e información de un lado a otro de la línea divisoria entre ambos países, así como a las redes sociales y culturales entrelazadas que resultan de este movimiento. Este manual se enfoca en la cooperación que hay a nivel local entre organizaciones dentro de una región geográfica compartida: el área fronteriza. Los vínculos locales a menudo son caracterizados por su informalidad y muchas veces se establecen entre organizaciones comunitarias / no-gubernamentales, pero también pueden incluir al gobierno local. Este tipo de colaboración local también puede ser definida como “transfronteriza”, aunque el concepto mismo de “frontera” puede resultar complejo.

La región fronteriza se define generalmente como los 44 condados estadounidenses y 80 municipios mexicanos inmediatamente contiguos al límite político entre ambos países, o la franja de 100 kilómetros en cada lado de la línea divisoria. Los censos de México y Estados Unidos para el año 2000 indican que hay cerca de 13 millones de habitantes en la región fronteriza, 6.4 millones en México y 6.6 millones en los Estados Unidos. La mayoría de esta población —que se ha doblado desde 1970 y podría alcanzar 9.8 millones del lado estadounidense, y tanto como 12.6 millones del lado mexicano para 2020— se concentra en los 14 pares de comunidades hermanas a lo largo de la frontera [\[VER MAPA DE LA REGIÓN FRONTERIZA\]](#). El crecimiento rápido de la población se atribuye principalmente al desarrollo económico acelerado en ambos lados de la frontera que estimula el flujo migratorio continuo, así como una población relativamente joven con un alto índice de natalidad.



Para reflexionar: conflictos y tensiones

Consideramos importante acentuar que hay conflictos y tensiones particulares a la frontera México – Estados Unidos que siempre subyacen en cualquier relación binacional o proceso transfronterizo. Un ejemplo son las cuestiones de **migración**: el flujo de trabajadores documentados e indocumentados, por ejemplo, es una fuente constante de discusión, y situaciones como el gran número de los inmigrantes indocumentados que han muerto al intentar cruzar, o los asesinatos de indocumentados por parte de vigilantes estadounidenses, sólo exacerban la situación.

La **asimetría** histórica entre ambos países también es un factor decisivo en cualquier relación binacional o proceso transfronterizo. Esta asimetría se refiere no solamente al contraste económico entre un país y el otro —que afecta la cantidad de financiamiento disponible para los esfuerzos binacionales de salud, entre otros— sino también a los contrastes entre diversos segmentos de la población, sin importar el origen nacional. Mientras que los condados fronterizos estadounidenses tienen generalmente un nivel inferior de ingreso que los Estados Unidos en su totalidad, los municipios mexicanos de la frontera han tenido históricamente un ingreso más alto que el resto de México. Esto significa que, por ejemplo, los migrantes del centro y sur de México que llegan a la frontera mexicana norteña están a menudo en una desventaja comparados con la población ya establecida. La asimetría económica, que se convierte en una diferencia de poder que ha beneficiado históricamente a los Estados Unidos, también influye en la percepción histórica —dentro de los Estados Unidos— del idioma inglés y de la cultura estadounidense, e incluso el color más pálido de la piel, como “mejor”, de modo que cuando el Tratado de la Mesilla definió el límite internacional tal y como lo conocemos hoy, los mexicanos que ahora vivían del lado de Estados Unidos se sintieron presionados a abandonar su idioma y cultura en favor de la integración. Hoy en día, este prejuicio se manifiesta en la presunta supremacía de la tecnología estadounidense y su capacidad de solucionar todos los problemas sociales, y en la visión de que la manera estadounidense de abordar un problema siempre es la mejor. Del lado mexicano, esto genera una gama de estrategias de resistencia —formales e informales— para evitar que los proyectos binacionales sean unilaterales en cuanto a su financiamiento y alcance. Puede también generar hostilidad absoluta cuando no se hace un esfuerzo por eliminar el estereotipo del estadounidense que siempre intenta imponer su voluntad.

Aunque estas cuestiones que generan conflicto no necesariamente fueron abordadas de manera explícita en las entrevistas para este proyecto, las opiniones de las personas entrevistadas aluden directa o indirectamente a cómo el conflicto afecta su contexto; muchos también mencionaron las estrategias específicas para navegar con éxito dentro de este contexto. Asimismo, aunque este manual no enfoca mucho el conflicto, la discusión sobre las estrategias eficaces para el trabajo binacional considera que las tensiones, el conflicto, la asimetría, y las diferencias de poder son parte del ámbito binacional. Necesitamos estudiar a profundidad cómo se maneja el conflicto, así como los esfuerzos fracasados de colaboración, además de esfuerzos en otras áreas geográficas de la región fronteriza para redondear nuestras observaciones y modelos.

Antecedentes de la salud en la frontera

En 1999, el índice de mortalidad ajustado por edad para la región fronteriza de Estados Unidos fue 506 por 100,000, comparado al índice nacional de 570 por 100,000. En México, el índice de mortalidad ajustado por edad para la población de la frontera fue 649 por 100,000, comparado al índice nacional de 620. Las causas principales de mortalidad en la región fronteriza son comparables para ambos lados, y las enfermedades del corazón representan la causa de muerte más importante en ambos lados de la frontera, igual que a nivel nacional para México y Estados Unidos.

Causas principales de mortalidad

Causa de mortalidad	Mexico, 2000			Causa de mortalidad	Estados Unidos, 1999		
	Nacional	Estados front.	Municipios front.		Nacional	Estados front.	Condados front.
1. Enfermedades del corazón	69.0	87.5	81.3	1. Enfermedades del corazón	132.1	124.3	111.6
2. Diabetes mellitus	46.8	47.6	52.8	2. Neoplasmas malignos	123.2	113.6	106.4
3. Accidentes	35.5	39.4	47.1	3. Enfermedades cerebrovasculares	27.9	28.3	25.7
4. Neoplasmas malignos	55.2	65.3	59.3	4. Enfermedades crónicas pulmonares	23.6	23.9	22.0
5. Enfermedades cerebrovasculares	25.5	27.0	24.3	5. Accidentes	29.1	28.2	27.6
6. Enfermedades originadas en el periodo perinatal	19.5	16.7	23.0	6. Diabetes mellitus	14.3	14.4	15.5
7. Enfermedad crónica del hígado y cirrosis	27.5	19.9	23.6	7. Alzheimer's	6.0	6.3	8.1
8. Neumonía e influenza	12.4	10.7	11.2	8. Neumonía e influenza	10.2	8.4	9.1
9. Enfermedades crónicas pulmonares	11.0	11.9	8.6	9. Enfermedad crónica del hígado y cirrosis	7.1	9.0	10.2
10. Anormalidades congénitas	9.6	8.5	9.	10. Suicidio	9.1	8.9	9.0

Fuente: USMBHC 2002, con datos de, en México: Dirección General de Epidemiología, SSA; muertes por cada 100,000 habitantes, estimación de CONAPO. En Estados Unidos: National Center for Health Statistics, CDC; muertes por cada 100,000 habitantes. Los índices de E.U.A. están ajustados por edad a la población estándar de E.U.A. en 2000.

En cuanto a enfermedades infecciosas, los patrones migratorios de los residentes de la frontera dificultan los esfuerzos concertados para prevenir su dispersión, aunque la cobertura creciente de la vacunación (que continúa siendo más alta en el lado mexicano) ha ayudado a suprimir algunas enfermedades y a disminuir otras.

Casos e incidencia de enfermedades infecciosas

Enfermedad	Estados fronterizos mexicanos		Condados fronterizos estadounidenses	
	Casos	Tasa*	Casos	Tasa*
Dengue	3.4	572	6	0.1
Gonorrea			3069	46.6
Hepatitis A	20.5	3411	722	11.0
Hepatitis B	1.3	216	410	6.2
VIH+	3.1	510		
SIDA			607	9.2
Malaria	4.7	784	15	0.2
Salmonelosis/Shigelosis			1880	28.6
Tuberculosis	25.7	4277	653	9.9

Fuente: USMBHC 2002, con datos de, en México: Dirección General de Epidemiología, SSA; en E.U.A.: State Health Departments of Arizona, California, New Mexico, Texas.

* Casos por cada 100,000 habitantes.

En los últimos cinco años, la incidencia de la hepatitis A en la región ha disminuido 25% en el lado mexicano y más de 60% en el lado estadounidense. Comparado con las tasas nacionales, las tasas de la frontera son las siguientes: en la frontera estadounidense, la incidencia de hepatitis A (11.0) es dos veces la tasa nacional (4.8.), mientras que en México las tasas son casi iguales para la frontera y a nivel nacional. La incidencia de los casos de infección por VIH en la frontera mexicana ha aumentado 30% desde 1995 (a nivel nacional el índice se ha doblado), mientras que en la frontera estadounidense la incidencia de casos de SIDA ha disminuido 62% (comparado a 47% a nivel nacional). El índice de tuberculosis pulmonar también ha disminuido en ambas naciones en años recientes: 5% en los estados fronterizos mexicanos (comparado con 15% a nivel nacional), y 40% en los estados fronterizos de Estados Unidos (comparado con 33% a nivel nacional). La tasa de la tuberculosis en la frontera en ambos países es substancialmente más alta que a nivel nacional: 15.7 a nivel nacional comparado con 25.7 en la frontera mexicana, y 5.8 a nivel nacional comparado con 9.9 en la frontera estadounidense.

¿Qué queremos hacer?



Hay diferencias entre relaciones informales de trabajo y la colaboración formal.

El propósito de un proyecto binacional —en cuanto a por qué las personas de cualquier lado de la frontera desean trabajar de manera conjunta— puede parecer bastante sencillo, es decir, las personas implicadas saben cuál es la meta del proyecto o de la actividad y generalmente tienen una idea de por qué están trabajando juntos. Sin embargo, cuando nos preguntamos “¿Qué queremos hacer?” nos estamos refiriendo no solamente a las metas y a las tareas específicas, sino también al tipo de relación que deseamos construir y la motivación detrás de ella. Lo que generalmente definimos ampliamente como “trabajo” “binacional” puede ser muy diverso, y es importante definir algunos conceptos claves para asegurar que no estamos dando por sentado el significado de estos términos.

Por muchos motivos, generalmente el trabajo binacional más exitoso ocurre a nivel local. Comúnmente la cooperación transfronteriza surge de relaciones informales entre colegas en ambos lados de la frontera; proporciona la informalidad necesaria en ausencia de una infraestructura claramente definida —es decir, acuerdos de cooperación documentados— para una colaboración más formal. Esta falta de formalidad y pequeñez de la escala muchas veces da lugar a una invisibilidad de los esfuerzos exitosos de cooperación transfronteriza en el ámbito académico. Muy poco se escribe acerca del proceso cotidiano de la cooperación que ocurre en la frontera, porque podría exponer actividades que se regulan de manera ambigua, que son polémicas o que sortean las normas establecidas. Es más probable encontrar información acerca de relaciones de colaboración más formalizadas. Al parecer, mucho del trabajo binacional local ocurre entre las organizaciones no-gubernamentales (ONGs), aunque el papel de las ONGs puede parecer más amplio de lo que es, ya que otros tipos de organizaciones suelen canalizar financiamiento por medio de las ONGs para evitar las reglamentaciones que limitan su propia capacidad de utilizar fondos en el otro lado de la frontera.

Uno de los aspectos importantes de la salud en la frontera implica la capacidad de diferentes tipos de organizaciones, provenientes de diversos sectores, para iniciar proyectos de colaboración entre sí. Los esfuerzos transfronterizos —sean intervenciones en la comunidad o proyectos de investigación, o ambos— comúnmente implican una combinación de los siguientes tipos de organizaciones: agencias gubernamentales de salud, organizaciones con base en la comunidad, instituciones académicas, y proveedores de servicios directos, por mencionar los más ubicuos. Hay un reconocimiento cada vez mayor del valor de los acercamientos multidisciplinarios a las cuestiones de salud. Hay también un reconocimiento cada vez mayor del valor de tener representantes de la comunidad como participantes activos en los procesos de investigación y las intervenciones comunitarias, donde “participación comunitaria” no se refiere simplemente a una consulta comunitaria, sino a involucrar a los representantes de la comunidad en el diseño del proyecto, el análisis de los datos y su utilización, para que no sean simples receptores pasivos de los resultados de investigación y de las intervenciones.

Un modelo de cooperación transfronteriza exitosa y efectiva necesita ser multi-facética, dinámica, y adaptable. Uno de los propósitos de este manual es explorar las maneras en que las organizaciones pueden desempeñar un trabajo binacional más eficaz sin la necesidad de invertir cantidades desorbitadas de recursos, tiempo o esfuerzo.

¿Qué es (y no es) la colaboración?

Hay una gran variedad de relaciones binacionales e inter-institucionales, una variedad de definiciones de qué es “colaboración”, así como una diferencia entre conceptos como “cooperación” y “colaboración”. Para este proyecto, exploramos las definiciones de varios autores como Arthur Himmelman, Francisco Lara, y Peter Senge, así como las modificaciones que The Good Neighbor Environmental Board hizo al modelo de Himmelman. Los resultados de nuestra investigación nos han indicado que el concepto de “colaboración” es parte de un continuo, y que la colaboración verdadera se distingue de otros tipos de relaciones de trabajo conjunto.

Arthur Himmelman define la colaboración con relación a otros tres tipos de trabajo conjunto: trabajo en redes, coordinación, y cooperación.

Hay un creciente reconocimiento del valor de los abordajes multidisciplinarios en cuestiones de salud.



El continuo de colaboración de Himmelman

Trabajo en redes	intercambiar información para beneficio mutuo
Coordinación	intercambiar información y alterar actividades para beneficio mutuo y para lograr un objetivo común
Cooperación	intercambiar información, alterar actividades, y compartir recursos para beneficio mutuo y para lograr un objetivo común
Colaboración	intercambiar información, alterar actividades, compartir recursos, y fortalecer la capacidad de la otra organización para beneficio mutuo y para lograr un objetivo común

Según Himmelman, los diferentes tipos de relaciones conllevan barreras y factores de crecimiento específicos a cada tipo de relación. Conforme una relación se vuelve más colaborativa, requiere un mayor compromiso de todos los participantes. Por ejemplo, cuando el objetivo de la relación es intercambiar información o realizar esfuerzos coordinados para un evento específico, cada organización puede realizar sus propias tareas o cumplir con sus propios compromisos sin necesariamente compartir poder, responsabilidad, o una visión común con las demás organizaciones. La colaboración verdadera implica compartir poder (en la forma de recursos, por ejemplo) así como compartir responsabilidades, toma de decisiones y rendición de cuentas, para lograr un mismo objetivo con base en una visión común.

De manera semejante, The Good Neighbor Environmental Board define “cooperación” como “compartir información, alterar actividades y compartir recursos para beneficio mutuo y para lograr un propósito común” y “colaboración” como “intercambiar información, alterar actividades, compartir recursos, y fortalecer las capacidades de la otra organización para beneficio mutuo y para lograr un propósito común”. K. B. Johnston también contrasta el concepto de “cooperación” con el de “colaboración”: “La colaboración exige mutualidad y equidad en el transcurso del proyecto, mientras que la cooperación permite que las responsabilidades y labores de cada organización estén más diferenciadas”. La colaboración requiere que la toma de decisiones sea en conjunto, mientras que la cooperación

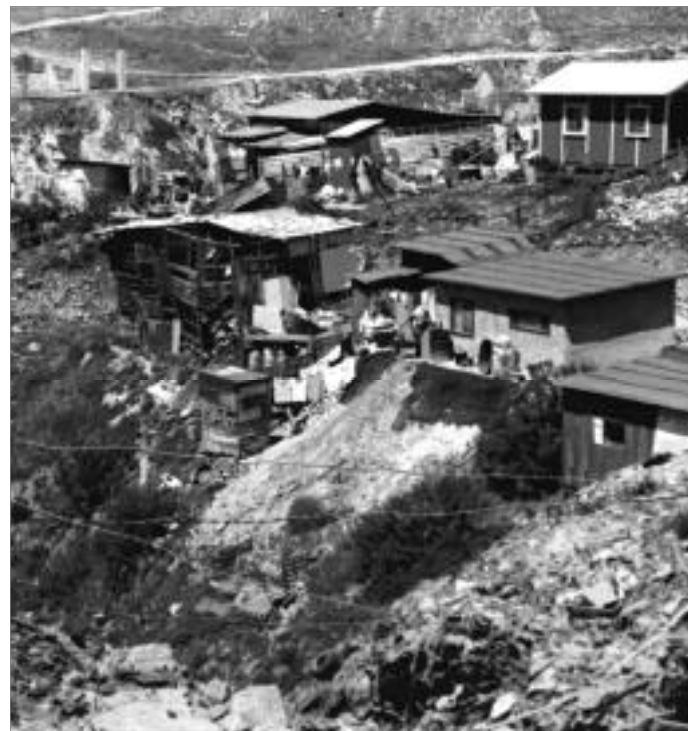
puede ser iniciada por una sola organización, y las demás organizaciones participantes proporcionan ayuda y servicios según sea necesario.

Himmelman y The Good Neighbor Environmental Board hacen una distinción entre el “mejoramiento colaborativo” que origina y se conduce desde instituciones que no son de base comunitaria, y el “empoderamiento colaborativo”, definido como la capacidad de fijar las prioridades y controlar los recursos que son esenciales para fortalecer la autodeterminación de la comunidad. El empoderamiento colaborativo surge desde la comunidad y se lleva a las instituciones públicas, privadas, o no lucrativas.

Nuestros resultados de investigación indican que el concepto definido por Himmelman como “colaboración” no funciona en el contexto de la frontera. También hemos observado que la colaboración en la frontera funciona en términos de etapas o grados, no como un incremento lineal de desarrollo. Está implícito en Himmelman que la colaboración es “mejor” y por lo tanto todas las relaciones de trabajo conjunto deben trabajar hacia esa meta. Sin embargo, nuestros resultados demuestran que la multiplicidad de necesidades y las barreras que implica la frontera —así como la multiplicidad de actores— exigen relaciones que se adapten a organizaciones y resultados específicos; por lo tanto, una relación de redes puede ser la mejor opción en ciertos casos, dependiendo de las metas que se necesitan lograr a corto, mediano y largo plazo. Asimismo, si vemos el continuo de redes-colaboración en términos de graduaciones y sin un juicio de valor agregado, los conceptos que Himmelman define como “factores de crecimiento” y “barreras” funcionan mejor para el trabajo binacional cuando se perciben simplemente como “factores”, sin una connotación positiva o negativa. Puesto que la colaboración verdadera es tan difícil de mantener en el contexto binacional, muchas organizaciones utilizan las relaciones de trabajo en redes como base para establecer relaciones de coordinación y cooperación cuando hay recursos disponibles para el trabajo binacional; una vez finalizado el proyecto, retoman su trabajo en redes hasta que se presente otra oportunidad para realizar trabajo conjunto.

Siguiendo de la observación mencionada anteriormente, también hemos comenzado a reconocer que los conceptos “mejoramiento” y “empoderamiento” son multifacéticos y no dicotómicos: en el contexto de la frontera, uno no es necesariamente mejor que el otro. Un ejemplo de una intervención de “mejoramiento” que proporciona ventajas subs-

¿Cuál es la diferencia entre mejoramiento y empoderamiento?



Los conceptos de “mejoramiento” y “empoderamiento” son multifacéticos y no docotómicos: en el contexto de la frontera, uno no es necesariamente mejor que el otro.

tanciales a la comunidad y que no necesariamente sería más efectiva si tuviera un enfoque de “empoderamiento” es el modelo para las campañas de vacunación que se originaron en México y ahora se utiliza en muchas comunidades de la frontera estadounidense. Por otra parte, un buen ejemplo de un proceso de “empoderamiento” que ha sido muy importante para las comunidades fronterizas es la capacitación de promotoras de salud, miembros de la comunidad que se convierten en educadoras y agentes de cambio sostenible.

Hay diferencias más pragmáticas entre las relaciones binacionales que implican diferencias en el tipo de personal, de recursos, de tiempo, de esfuerzo y de otros elementos que cambian según el tipo de relación. Podemos citar algunos ejemplos de la multiplicidad de relaciones y proyectos: una relación que tiene como fin realizar un proyecto binacional con plazo fijo, recursos finitos y parámetros específicos, que al finalizar el proyecto puede convertirse en una relación de trabajo en red; relaciones de trabajo en red como las COBINAS (consejos binacionales) que pueden ser un cimiento para proyectos de colaboración; acuerdos institucionales que son cooperativos, es decir, agencias que incluyen a sus contrapartes en ciertos esfuerzos (campañas, estrategias de prevención, etc.) de manera “permanente”, o con base en un acuerdo permanente (aunque puede ser tácito) de cooperar.



473 SALDO OPERATIVO GUARDIAN	
¿CUANTOS MAS?	
1	SANTOS NIETO 02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO EYESO DAVID LOPEZ
2	LOPEZ GARCIA 02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO GUILLERMO VASQUEZ
3	LOPEZ AGUIRRE 02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO JUAN OSCAR VALENZUELA
4	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO MARCO ESCOBAR
5	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO JUAN R. RODRIGUEZ
6	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
7	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
8	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
9	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
10	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
11	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
12	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
13	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
14	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
15	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
16	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
17	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
18	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
19	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
20	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
21	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
22	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
23	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
24	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
25	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
26	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
27	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
28	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
29	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
30	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
31	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
32	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
33	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
34	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
35	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
36	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
37	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
38	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
39	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
40	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
41	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
42	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
43	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
44	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
45	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
46	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
47	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
48	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
49	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO
50	02/02/21 02/02/21 NO IDENTIFICADO

¿Quiénes quieren trabajar de manera conjunta?

Entre los recursos que hacen posible la cooperación transfronteriza, es esencial considerar el papel que juegan los **“actores binacionales”** : las personas que funcionan como convocantes, catalizadores y conductos para el proceso binacional. Nuestra investigación nos permitió identificar áreas comunes de conocimiento y experiencia entre los entrevistados, de las cuales derivamos un modelo descriptivo de lo que definimos como “binacionalismo” (diferente de “binacionalidad”, que comúnmente se refiere a la doble ciudadanía). Usando el modelo de binacionalismo, las organizaciones pueden identificar mejor qué recursos humanos están disponibles para un proyecto, así como determinar si pueden fomentar las cualidades y características biculturales de sus empleados para que sean más capaces de iniciar y sostener relaciones binacionales. La región fronteriza México – Estados Unidos generalmente se considera como el lugar donde chocan dos culturas, el punto de encuentro entre el Primer y el Tercer Mundo. Sin embargo, la misma naturaleza de la frontera —una frontera física que, a pesar de los esfuerzos de militarización, sigue siendo bastante porosa, y una frontera cultural que está en un estado constante de cambio— proporciona a sus habitantes la oportunidad de escoger de entre una abundancia de diferentes tradiciones e influencias para construir sus propias identidades culturales. Estas identidades culturales se pueden basar en la pertenencia étnica o el estado migratorio (entendido como el contacto con ambos lados de la frontera, no sólo la ciudadanía), pero tanto la pertenencia étnica de una persona como su contacto con ambas culturas nos remite a cuestiones más amplias que exploran cómo la identidad personal se construye con referencia a una percepción de la “otredad”.

El indicador más obvio de la identidad cultural de una persona puede ser su raza o pertenencia étnica, aunque el uso de las características externas de las personas para asignar cualquier clase de valor interno pierde cada vez más credibilidad, especialmente en el entorno de la frontera, donde el aspecto exterior no necesariamente coincide con



La misma naturaleza de la frontera proporciona a sus habitantes la oportunidad de escoger entre una abundancia de diferentes tradiciones e influencias para construir sus propias identidades culturales

la identificación étnica, nacional o cultural. La identificación por raza como indicador de la afiliación cultural se vuelve más irrelevante conforme las personas y las culturas de ambos lados de la frontera se mezclan, como lo han estado haciendo por siglos. La posibilidad de ser expuesto a dos o más culturas, entonces, se convierte en un factor clave en la construcción de la identidad fronteriza.

El proceso de aculturación en la frontera implica un proceso continuo y flexible de conocimiento y aceptación culturales, no sólo de la cultura nacional, sino también de las influencias transnacionales. En un extremo de este continuo se ubican los individuos que viven en la frontera pero esencialmente no son afectados por ella, y en el otro están las personas cuyas vidas mismas personifican el entorno de la región fronteriza. Éstas últimas se pueden categorizar como fronterizos del núcleo, a diferencia de los fronterizos de la periferia. Las personas del núcleo son bilingües y biculturales, y tienen un alto grado de contacto con el otro lado de la frontera. Las de la periferia son monolingües y monoculturales, y sus lazos con extranjeros o con paisanos de diferente raza, etnia o cultura son mínimos o inexistentes. Según Óscar Martínez, en su libro *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands* [Gente fronteriza: Vida y sociedad en la frontera México-Estados Unidos], la mayoría de la población de la región fronteriza oscila entre estos dos polos en un proceso que no es lineal, y su ubicación en el continuo puede variar en cualquier momento de acuerdo a su mayor o menor interacción transnacional o transcultural.

Uno de los factores principales que hace de la cooperación transfronteriza un esfuerzo tan desafiante es la existencia de identidades fronterizas diversas y a menudo contradictorias.

Uno de los factores principales que hace de la cooperación transfronteriza un esfuerzo tan desafiante es la existencia de identidades fronterizas diversas y a menudo contradictorias. Para que cualquier proyecto binacional sea exitoso, los participantes tendrán que adquirir un marco para funcionar, e incluso prosperar, en un ambiente de diferencias culturales. Este marco comúnmente se define como “etnorelativismo”, “biculturalismo” o “multiculturalismo”.

Milton Bennett precisa que el etnorelativismo es contra-intuitivo, ya que históricamente las personas no hemos tenido la misma necesidad de interactuar entre diferentes culturas como lo hacemos actualmente. Históricamente, la forma más frecuente de interacción

transfronteriza ha sido de violencia, por lo cual la cooperación transfronteriza exige un nuevo paradigma para ser exitosa: el etnorelativismo. ¿Pero qué significa y cómo se llega a ser “etnorelativo”? En el artículo “Towards Ethnorelativism: A Developmental Model of Intercultural Sensitivity [Hacia el etnorelativismo: Un modelo de desarrollo de la sensibilidad intercultural]”, Bennett describe una serie continua de seis etapas que se extiende desde el etnocentrismo (primeras tres etapas) hasta varios grados de etnorelativismo (últimas tres etapas). Las etapas identificadas son: Negación, Defensa, Minimización, Aceptación, Adaptación, e Integración. Para poder avanzar en el continuo, es importante reconocer en qué etapa estamos y cuáles son los desafíos específicos que nos hacen retroceder hacia el etnocentrismo, o impiden avanzar hacia el etnorelativismo. El modelo de Bennett nos proporcionó un buen punto de partida para empezar a ver cómo el etnorelativismo de diversos actores sociales (o la carencia del mismo) contribuye al éxito o fracaso de los proyectos binacionales. Otro artículo, “Multicultural Minds: A Dynamic Constructivist Approach to Culture and Cognition [Mentes multiculturales: Un acercamiento constructivista dinámico a la cultura y a la cognición]” consolidó nuestra comprensión de lo que significa ser bicultural o multicultural. En este artículo, usando un diseño experimental, Ying-yi Hong y colegas definen a los individuos biculturales como aquellos que “han interiorizado dos culturas hasta el punto de que ambas culturas sean parte íntegra de sí mismos”, aunque indican que la interiorización de dos (o más) culturas no implica que las culturas están mezcladas, y que interiorizar una cultura nueva no implica sustituir la original. Más bien, los autores exploran cómo las personas biculturales mantienen paradigmas múltiples entre los cuales se pueden desplazar según señales contextuales (“frame switching” o cambios de marco de referencia).

Para complementar esta información, desarrollamos nuestro modelo de biculturalidad —la escala de “binacionalismo”— con base en un sistema de graduación numérica. La escala asigna puntos que representan comportamientos, conocimiento, experiencia y actitudes hacia otras culturas. Cada área tiene un continuo de puntos entre 1 y 5, en el cual 5 indica más binacionalidad/biculturalidad y 1 indica menos. El modelo ayuda a que los actores binacionales exploren la relación entre su conocimiento cultural y su capacidad de funcionar con éxito en un proyecto binacional.



Nivel Bilingüismo

- 1 Habla solamente español o inglés.
- 2 Comprende el otro idioma pero habla poco.
- 3 Se comunica en ambos pero prefiere el materno.
- 4 Domina ambos pero prefiere el materno, particularmente en situaciones más formales.
- 5 Domina ambos y utiliza uno u otro dependiendo de la necesidad o la situación.

Nivel Lazos fronterizos

- 1 No cruza la frontera, prefiere no cruzar, o no puede cruzar.
- 2 Pocos contactos con el otro lado, con vínculos menos estrechos.
- 3 Pocos contactos, pero vínculos más estrechos.
- 4 Más contactos y diferentes tipos de vínculos en ambos lados.
- 5 Muchos contactos, de tipo personal y profesional, y vínculos estrechos con ambos lados.

¿Cómo son los actores binacionales?

La primera característica considerada por el modelo es el **bilingüismo**. Poder comunicarse en el idioma de nuestros contrapartes no sólo hace posible la comunicación entre las organizaciones, también implica el conocimiento de sus costumbres y convenciones comunicativas, lo cual facilita la interacción binacional. En muchos escenarios binacionales, los miembros bilingües frecuentemente actúan como traductores improvisados, especialmente en eventos más formales que requieren conocimiento de terminología técnica o especializada. Según nuestro modelo, a una persona monolingüe se le considera en el nivel 1, mientras que una persona en el nivel 5 tiene dominio completo de ambos idiomas tanto para las situaciones formales como las informales.

Los **lazos fronterizos**, la segunda característica definida por nuestro modelo, se refieren al número de vínculos personales y/o profesionales que tiene un actor binacional con el otro lado de la frontera. Muchos entrevistados mencionaron las dificultades que implica cruzar la frontera, y consideran que la frontera es una barrera a la comunicación eficaz. Sin embargo, la mayoría de los actores binacionales tienen alguna conexión con personas del otro lado; muchos tienen amigos y parientes en ambos lados de la frontera, otros tienen colegas con quienes han forjado lazos profesionales fuertes al pasar los años, lazos que a su vez se han convertido en amistades. Muchos de los vínculos “informales” son el cimiento para el trabajo de colaboración formal, puesto que el conocimiento acerca de ambos lados hace más probable que una persona inicie contacto con un colega en el otro lado de la frontera, y que considere el trabajo binacional como algo viable. El concepto de “lazos fronterizos” definido por nuestro modelo incluye la disposición de los actores binacionales para cruzar la frontera y adaptarse a un estilo de trabajo y entorno cultural diferente al propio, y por lo tanto de adaptarse a las necesidades específicas del trabajo binacional.

Otra característica que consideramos importante para el trabajo binacional y que fue identificada por los entrevistados es si la persona ha **vivido o ha trabajado en otro país** (sin importar cuál), especialmente si la persona vivió en un país donde tuvo que aprender otro idioma o tuvo que adaptarse a una cultura diferente. Sin embargo, para reflejar las experiencias de los entrevistados, los niveles 4 y 5 se aplican solamente a los que vivieron (como extranjero) en los Estados Unidos o México por más de dos años, lo cual les proporcionaría más oportunidad de familiarizarse con el idioma y las costumbres del otro país. Algunos entrevistados reportaron haber vivido en otros países latinoamericanos, pero generalmente fue por un periodo menor a un año.

Nivel Experiencia en otro país

- 1** Ninguna experiencia de haber vivido en otro país.
- 2** Experiencia de 1 año o menos en otro país (de habla hispana o habla inglesa).
- 3** Experiencia de 1 a 2 años en otro país (México o Estados Unidos).
- 4** Experiencia de 2 a 5 años en otro país (México o Estados Unidos).
- 5** Experiencia de más de 5 años en otro país (México o Estados Unidos).



Nivel	Familiar de diferente origen étnico o nacional
1	Ninguno.
2	Padre, madre o pareja de diferente origen étnico o nacional al propio.

En la frontera —particularmente del lado estadounidense— muchas familias tienen miembros de diversas **procedencias étnicas o nacionales**. Los entrevistados definieron su propia procedencia, así como la de sus padres y pareja. Originalmente se pensó que esto nos daría más información al equipo de investigación en cuanto a la incidencia de “etnicidad cruzada” en el ámbito familiar de las personas entrevistadas, tanto en la actualidad como en su infancia y niñez. Nuestra hipótesis era que las personas de hogares “biculturales” estarían más dispuestas a actuar como agentes culturales en los procesos del trabajo binacional. Sin embargo, fue difícil ubicar la procedencia étnica en un continuo de cinco niveles. Para empezar, no consideramos a otras personas —como amigos, hijos, u otros familiares— con diferentes antecedentes culturales que pudieron haber cohabitado con las personas entrevistadas en cualquier otro momento de sus vidas además del presente. Asimismo, y aún más importante, el concepto de la etnicidad es difícil de precisar. Los entrevistados respondieron si el padre, la madre o la pareja eran estadounidenses, mexicanos, o mexicano-americanos, pero no se les pidió especificar si se referían a ciudadanía, origen nacional, o identificación cultural. Por ejemplo, una persona que nació en México pero tiene ciudadanía estadounidense tiene la opción de identificarse a sí misma como cualquiera de los tres, dependiendo de la cultura con la que mejor se identifique. De igual manera, muchas personas que nacieron y se criaron en Estados Unidos pero cuyos padres —o incluso abuelos— son de origen mexicano se identifican como “mexicanos”, y no “mexicano-americanos”. Aunque esta cuestión no se toma en cuenta en México, muchos mexicanos no distinguen entre “estadounidense” y “mexicano-americano”, y utilizan “estadounidense” (y sus análogos) para referirse a cualquier persona que nació en Estados Unidos. Por todas estas razones, el equipo de investigación decidió simplificar la escala de diversidad étnica en la familia a dos niveles, de modo que el nivel 1 se refiere a una persona que no tiene padre, madre o pareja de origen nacional o étnico diferente al propio, y el nivel 2 se refiere a alguien que sí.



El proceso del **transculturación** también se consideró un factor que influye en la capacidad de los actores binacionales para actuar como agentes culturales en relaciones transfronterizas —y así facilitar el proceso del trabajo binacional. Inicialmente, el equipo de investigación pensaba que simplemente conocer cómo trabajan e interactúan las personas del “otro lado” haría más probable que los actores binacionales iniciaran y mantuvieran contacto con alguna contraparte del otro país. Sin embargo, a manera que progresó la discusión, nos dimos cuenta que la simple familiaridad no implica necesariamente una asimilación del conocimiento acerca del “otro” al sistema de valores propio. Según las conclusiones del equipo de investigación, esto limitaría la capacidad de que una relación binacional fuera verdaderamente colaborativa, puesto que un marco flexible —que incluye la capacidad para asimilar al proceso los estilos de trabajo y las idiosincrasias culturales de ambos países— es esencial para la cooperación transfronteriza. Según las entrevistas, una persona con poco conocimiento del otro lado comúnmente se centrará más en las diferencias “institucionales” entre los dos países —diferencias en los sistemas de salud o en la burocracia, por ejemplo— o en las diferencias más manifiestas en la interacción —la hora de la comida es más tarde en México que en Estados Unidos, los mexicanos se saludan con un beso, los estadounidenses son menos efusivos, entre otras. Además, una persona con poco conocimiento del otro lado comúnmente tendrá una opinión más general del otro país, y la opinión será a menudo más maniquea: todo es “bueno” o todo es “malo”. Muchos entrevistados expresaron que algunas personas que trabajan de manera binacional por primera vez creen, por ejemplo, que “en México todo es corrupto” o que “los estadounidenses siempre quieren imponer su voluntad ante los mexicanos”. Conforme aumenta el conocimiento del “otro lado” y de los contrapartes binacionales, las apreciaciones se vuelven más complejas, y se adquiere una comprensión más compleja de las fortalezas y debilidades de ambos países y culturas. Esto permite que los actores binacionales integren a su marco de referencia los sistemas de valores de sus contrapartes sin sacrificar el propio. Debemos enfatizar que iniciar un proyecto con actores binacionales que ya son biculturales facilita bastante este proceso.

Nivel Transculturación

- 1** No hay conocimiento del “otro”, y hay poco interés.
- 2** Poco conocimiento y ninguna identificación con el “otro”.
- 3** Empieza a reconocer la complejidad de la otra cultura.
- 4** Un conocimiento considerable motiva la aceptación de las diferencias y la adaptación.
- 5** Hay conocimiento de las complejidades de ambas culturas y adaptación total.

Nivel	Tiempo vivido en la frontera
1	Tiempo limitado; pocos cruces al otro lado y sólo de visita o de compras.
2	Más tiempo vivido en la zona fronteriza, pero no en la frontera misma.
3	Más tiempo en la frontera, más cruces por más motivos.
4	Tiempo considerable en la frontera, cruces frecuentes por diversas razones.
5	Tiempo extenso en la frontera, cruces múltiples por razones múltiples.

Una consideración final fue la cantidad de **tiempo que una persona ha vivido en una ciudad fronteriza** y/o en una ciudad que se encuentra en la zona fronteriza (definida como “estado fronterizo” para nuestro modelo), lo cual afecta directamente el proceso de transculturación. Aparte del número de años que una persona ha vivido en la frontera o en la zona fronteriza, el modelo considera la frecuencia de cruces fronterizos, así como los motivos para cruzar. La razón más común que tienen los habitantes de la frontera para cruzar es para hacer compras o adquirir servicios en el “otro lado”, aunque otras razones incluyen: visitar a amigos y parientes, trabajar, estudiar, entre otros. Cuando los cruces son más frecuentes, cuando implican periodos de tiempo más largos, o cuando las razones son variadas, hay más contacto con la cultura del otro país, lo cual fomenta el entendimiento y, a su vez, promueve el respeto hacia aquello que de otra forma seguiría siendo “foráneo”.

Aunque esta descripción no es una receta, y ningún factor único determinará el éxito de un proyecto transfronterizo, un análisis de estos factores puede darnos una idea de las fortalezas y desafíos de un equipo binacional. La multitud de dificultades que implica este trabajo puede hacer de la cooperación transfronteriza un esfuerzo frustrante. Ha sido nuestra experiencia que las personas que trabajan en proyectos binacionales deben ser muy pacientes con el proceso y reconocer el valor y la complejidad del trabajo, entendiéndolo que vale la pena el esfuerzo.



¿Cómo vamos a trabajar de manera conjunta?

Modelo de una fogata transfronteriza

El fuego —en cualquiera de sus manifestaciones— siempre ha sido esencial para la evolución de la humanidad. Diversos tipos de fuegos, dependiendo de la necesidad, se han utilizado históricamente para cocinar alimentos, iluminación, seguridad, calor, forjar herramientas, incluso para la comunicación. En términos de la cooperación transfronteriza, visualizar la construcción de una fogata como analogía a la construcción de una relación binacional de colaboración permitió que el equipo de investigación explorara la necesidad de considerar la calidad de los elementos individuales (leña, yesca, terreno) antes de que puedan ser combinados para realizar una tarea más compleja.

El trabajo binacional es como la construcción de una fogata en que diversos elementos (las personas indicadas, un ambiente propicio, una estructura adecuada de organización) deben coincidir para que el esfuerzo sea acertado [VER MODELO DE LA FOGATA PARA EL TRABAJO TRANSFRONTERIZO]. Investigaciones previas acerca de los programas binacionales han sido esencialmente descriptivas y con formato de lista o receta. Por ejemplo, la Comisión Suiza para la Asociación en Investigación con Países en Desarrollo (KFPE 1998) enumera 11 principios que los investigadores consideran críticos para establecer vínculos de investigación entre las naciones industrializadas y los países en vías de desarrollo. Estos 11 principios presentan una visión unidimensional, y cada dimensión individual no se considera en cuanto a su importancia, ni en términos de su valor histórico. Creemos que nuestro modelo da cuenta no sólo de los elementos esenciales para el trabajo binacional, sino que también describe las interacciones dinámicas que ocurren entre las organizaciones y las personas en el proceso de cooperación transfronteriza. Otro modelo que influyó en la elaboración del nuestro fue el de Himmelman (2001), que describe un continuo que abarca la creación de redes, la coordinación, la cooperación, y la colaboración. En el modelo de la fogata transfronteriza, este continuo se utiliza para definir la calidad de la interacción, con base en cada elemento del modelo, como la leña (actores) o el terreno (organizaciones).



Las organizaciones que realizan el trabajo binacional están representadas en nuestro modelo como el terreno en el cual se construye una fogata.



Los actores binacionales que trabajan en un proyecto transfronterizo están representados como leña, el componente básico de una fogata.

Las organizaciones que realizan el trabajo binacional están representadas en nuestro modelo como el terreno en el cual se construye una fogata. Para determinar cuál es el mejor terreno para una fogata binacional, consideramos elementos tales como la toma de decisiones, visión común, compartir recursos, estructuras de poder, responsabilidad, flujo de información, y comunicación. Una de las observaciones importantes de este proyecto de investigación fue que la colaboración verdadera (según la define Himmelman) no es posible en el ámbito binacional, puesto que las consideraciones de soberanía nacional hacen casi imposible compartir poder o recursos de manera equitativa. La frontera física también actúa como impedimento a la comunicación. Esto significa que las organizaciones involucradas en el trabajo binacional deben trabajar dentro de sus capacidades y limitaciones para diseñar proyectos según las metas particulares de sus comunidades, lo cual hace que la estructura de trabajo para los proyectos binacionales cambie según se persiga un efecto de mejoramiento o un efecto de empoderamiento.

Los actores binacionales que trabajan en un proyecto transfronterizo están representados como leña, el componente básico de una fogata. Una fogata se puede construir con cualquier tipo de leña, siempre y cuando la leña esté seca. Para mantener una fogata, se necesita tener una fuente constante de leña. Consideramos que los actores binacionales con un alto índice de binacionalismo, según nuestra escala, son la “leña” ideal para una fogata transfronteriza. Para poder desplazarnos en el continuo de relaciones conjuntas, de una relación de redes hacia la colaboración verdadera (y de un proceso de mejoramiento a un proceso de empoderamiento), los actores binacionales deben identificarse con las comunidades y grupos de interés en ambos lados de la frontera, y deben trabajar para empoderar a su “comunidad transfronteriza” por medio de proyectos que incluyan financiamiento para ambos lados.



El oxígeno, necesario para mantener una fogata, representa los factores que se requieren para mantener el trabajo binacional a largo plazo. El oxígeno controla el tamaño de la fogata y su consistencia; es una necesidad esencial para la fogata, además de la leña y la yesca. El “oxígeno” del trabajo binacional incluye un compromiso permanente aún cuando no hay fuente de financiamiento constante, compartir de manera consistente las expectativas y evaluaciones de ambas partes, elaborar estrategias para fomentar la confianza y el respeto, recursos (monetarios o de otra especie) designados específicamente para el trabajo binacional, y mecanismos para la resolución de conflictos.

La yesca representa el incentivo que impulsa el inicio de un proyecto o una relación binacional. Nuestros entrevistados identificaron los siguientes catalizadores para su trabajo binacional: una problema crítico, como una epidemia; financiamiento de planeación específicamente designado para el trabajo binacional; reuniones regulares de los consejos binacionales o de otros grupos que proporcionan oportunidades para crear redes; un plan de trabajo o estrategias para incorporar el trabajo binacional a las actividades programadas de cada organización; una visión común de la zona fronteriza como una sola comunidad; la necesidad de producir datos epidemiológicos e investigación en general que sean útiles para ambos lados; el apoyo de la comunidad y de líderes que animen a las or-

El oxígeno necesario para mantener una fogata representa los factores que se requieren para mantener el trabajo binacional a largo plazo.

La yesca representa el incentivo que impulsa el inicio de un proyecto o una relación binacional.



Las condiciones climáticas que afectan a nuestra fogata binacional representan el contexto fronterizo y las condiciones globales en general.



En el contexto de la frontera, actualmente no hay terreno que sostenga una fogata de colaboración.

ganizaciones a realizar trabajo conjunto, y que promuevan la percepción de que este trabajo es efectivo.

Una consideración final son las condiciones climáticas que afectan nuestra fogata binacional. El clima —que rodea a los demás elementos— representa en el modelo a las características globales que abarcan todo el contexto de la frontera y las condiciones globales en general. Estas características están más allá del control de las personas y de las organizaciones que trabajan en proyectos binacionales. Una tempestad podría apagar nuestra fogata, pero la tempestad como obstáculo puede ser superada construyendo una cubierta sobre la fogata. Uno necesita saber las condiciones climáticas y elaborar un plan con anticipación para sobrellevar las condiciones adversas. Los procesos políticos federales, estatales y municipales son un ejemplo de condiciones climáticas que pueden afectar nuestra fogata de manera positiva o negativa.

El tipo de fogata que se necesita, el terreno disponible, la calidad y la cantidad de leña, la yesca, el oxígeno disponible, y el clima, todos determinan qué clase de fogata realmente se puede construir. Una fogata para establecimiento de una red, como parte de un proceso de mejoramiento, será una fogata alrededor de la cual las personas puedan reunirse para preparar alimentos y protegerse del frío, para contar historias y construir cultura, para aprender más acerca del mundo y de sí mismas, para compartir ideas. Entonces se convierte en una fogata comunitaria, que requiere cooperación para su mantenimiento. Puede ser utilizada para forjar herramientas o cocinar alimentos. Como parte de un proceso de mejoramiento, permitirá que sus usuarios coman mejores y más variados alimentos. La fogata como parte de un proceso de empoderamiento es el sueño de una llama eterna que sea encendida y mantenida por todos y esté siempre disponible como recurso para todas las personas. En el contexto de la frontera, actualmente no hay terreno que sostenga una fogata de colaboración. Una fogata verdaderamente colaborativa tendría que existir en ambos lados de la frontera, en terreno que abarque ambos países y sea accesible para todos.

Para propósitos prácticos, este modelo es útil al momento de considerar los elementos disponibles para el trabajo conjunto y la manera en que se interactúa. Exhortando a que los contrapartes de proyectos binacionales reflexionen acerca de sus fortalezas y retos, con base en el modelo, esperamos estimular discusiones que les ayuden a consolidar su relación binacional y lograr sus metas de manera exitosa.

Los elementos esenciales del trabajo binacional

En mucha de la bibliografía acerca de la colaboración, así como en las entrevistas que realizamos, se mencionan ciertos elementos que se pueden considerar preocupaciones dominantes, o incluso principios, del trabajo binacional exitoso. A continuación presentamos una lista de temas que pueden estimular la discusión entre contrapartes binacionales y otras personas involucradas en relaciones transfronterizas. Reflejan temas relacionados con la **motivación**, la **confianza** y el **respeto**, y las **cuestiones culturales** que afectan el trabajo binacional. Aunque hay muchos otros factores que los actores binacionales deben considerar para poder realizar sus actividades con éxito, creemos que la discusión de estos tres proporciona una base sólida que fomenta la discusión de otras consideraciones, incluyendo las asimetrías de poder y la rendición de cuentas.

No hay una respuesta definitiva para cada pregunta o tema presentado a continuación; más bien, la discusión que realice cada grupo de contrapartes o equipo binacional, dependiendo de sus necesidades y contexto específicos, será la base para establecer los parámetros de esa relación particular.

Algo en qué pensar: motivación

1. ¿Qué problemas comparten con sus contrapartes?
2. ¿Por qué quieren trabajar de manera conjunta?
3. ¿Sus objetivos y agenda de actividades reflejan un proceso de mejoramiento o de empoderamiento?
4. ¿Qué tipo de relación es más efectiva para sus metas (trabajo en redes, coordinación, cooperación, colaboración)?
5. ¿Se han discutido las metas y expectativas con todos los participantes:
 - a. a nivel personal?
 - b. a nivel de las organizaciones involucradas?
 - c. a nivel comunitario?
6. ¿Qué recursos están disponibles para este proyecto o actividad binacional en particular (recursos económicos, humanos, de infraestructura)?
7. ¿Cómo se van a compartir los recursos?

Notas:

Notas:

Algo en qué pensar: confianza y respeto

1. ¿Cómo definen confianza y respeto? ¿Pueden dar ejemplos de lo que consideran un comportamiento sensible, cortés y amistoso?
2. ¿Cómo afecta la cuestión del respeto a otros factores de la relación transfronteriza?
3. ¿Cómo afecta la credibilidad al respeto? ¿Qué se ha hecho para establecer credibilidad mutua?
4. ¿Consideran que las relaciones personales son comúnmente la base de las relaciones binacionales, o son más valiosos los vínculos institucionales para este propósito?
5. ¿Hay una diferencia entre la confianza y el respeto a nivel institucional y a nivel personal?
6. ¿Cómo afecta el origen étnico a la relación binacional? ¿Hay una confianza implícita entre personas que se consideran mexicanas? ¿Hay tensiones entre personas mexicanas y mexicano-americanas? ¿Comparten todos los hispanos los mismos valores y creencias?
7. ¿Qué tanto tiempo toma establecer el respeto y la confianza? ¿Qué pueden hacer para fomentarlos en este momento? ¿Cómo piensan fomentar la confianza y el respeto a largo plazo?
8. ¿Cuáles son las cuestiones de poder que deben considerarse para construir un ambiente de confianza y respeto en su relación binacional? ¿Hay diferencias en los recursos u otras asimetrías de poder que deben ser atendidas?
9. ¿Han establecido mecanismos por medio de los cuales pueden mantener un diálogo abierto con base en la comunicación constante y honesta, dentro de su propia organización y entre contrapartes binacionales?
10. ¿Existen políticas (nacionales o a nivel de su organización) y/o tradiciones que deben hacerse explícitas para que puedan ser respetadas por todas las personas involucradas?
11. ¿La diferencia de idiomas es una barrera para las relaciones transfronterizas personales y profesionales? De ser así, ¿cómo piensan adaptarse a esta situación para fomentar la confianza y el respeto?
12. ¿Hay alguna diferencia entre el respeto y la tolerancia?
13. ¿Qué tan importante es tener credibilidad ante la comunidad? ¿Cómo se puede fomentar la confianza de la comunidad?
14. ¿Puede existir el respeto sin la confianza? ¿Cuál es primero?

Algo en qué pensar: consideraciones culturales

1. Definan su concepto de diferencia, u “otredad”.
2. ¿Cómo penetran las consideraciones culturales en otros aspectos del trabajo binacional?
3. ¿Hay diferencias de experiencia o formación profesional dentro de su equipo binacional? ¿Anticipan cómo esta situación puede afectar las expectativas, discusiones, y actividades cotidianas del grupo?
4. ¿Hay diferencias entre México y Estados Unidos en cuanto a estilos de trabajo? ¿Se manifiestan estas diferencias en su equipo de trabajo?
 - a. ¿Cuáles son las diferencias administrativas y burocráticas entre las organizaciones participantes?
 - b. ¿Tienen prioridades diferentes?
 - c. ¿Trabajan al mismo ritmo? (Por ejemplo, ¿siempre se programa la comida para la misma hora en las reuniones conjuntas?)
5. ¿Hay diferencias en la tecnología y el acceso a los recursos entre México y Estados Unidos que afecten a su trabajo?
6. ¿Cómo afecta a su trabajo el hecho de tener diferentes sistemas de salud en cada país?
7. ¿Definen la terminología clave de la misma manera? ¿Utilizan los mismos diagnósticos?
8. ¿Considera que su organización tiene una estructura (de toma de decisiones) vertical u horizontal? ¿La organización de sus contrapartes es vertical u horizontal? ¿La estructura afecta a su trabajo binacional?

Notas:



Consideraciones y estrategias para solucionar problemas en el trabajo binacional

Hay una gama de diversas estrategias que se utilizan para solucionar problemas cuando las personas involucradas están comprometidas con un proyecto. También hay ciertos elementos que parecen compartir los proyectos exitosos, no obstante la diversidad de otras estrategias y esfuerzos. Algunas consideraciones específicas que pueden ayudarle a alcanzar sus objetivos:

- Es necesario tener una **estructura independiente para el trabajo binacional** —entre las organizaciones que participan y dentro de cada organización— que considere e incluya a cada contraparte, así como identificar a las personas claves en un área temática particular o en una comunidad, y determinar si los contrapartes son los indicados para poder lograr los objetivos deseados.



- Aunque la importancia de la **comunicación** en el proceso binacional puede ser obvia, generalmente se discute en torno a las diferencias de idioma, es decir, la dificultad de incluir tanto a las personas que hablan español como a las que hablan inglés. Los grupos que participan en proyectos a largo plazo descubren que las **reuniones periódicas** contribuyen mucho a establecer una comunicación eficaz. En caso de que no sea posible programar reuniones a las que puedan asistir todos los participantes, las **llamadas telefónicas en conferencia** pueden ser una alternativa. Mucha gente también empieza a utilizar los medios electrónicos con mayor frecuencia. Los entrevistados en ambos lados sugirieron que aumentar el **acceso al Internet** —particularmente del lado mexicano— beneficiaría a la comunicación binacional y, por lo tanto, al trabajo binacional.



- En términos de **logística**, establecer cuándo y dónde reunirse es quizás el factor más importante para asegurar que todos los participantes puedan continuar con el proyecto. La ubicación de las reuniones afecta quién puede asistir (visas, cruces fronterizos, aduana, etc.). También es importante tener una estructura fija para las reuniones que considere la cultura de ambos lados. Cuando hay necesidad de tener traducción, consideraciones como hablar despacio y usar material audiovisual (en ambos idiomas) son importantes.



- **Cruzar la frontera** puede resultar difícil y puede implicar el desperdicio de mucho tiempo. Muchos mexicanos no pueden cruzar porque no tienen visa u otra documentación de migración, y algunos estadounidenses prefieren no cruzar por varias razones: perciben que México es peligroso, que es demasiada molestia lidiar con la burocracia en la frontera, etc. Sin embargo, el contacto personal es preferible porque facilita la interacción, aunque en términos prácticos el teléfono es el medio de comunicación más común.

- En nuestras discusiones iniciales, suponíamos que un **idioma** tiende a dominar al otro en el proceso binacional, y nuestra hipótesis original era que el inglés dominaba porque mucho del financiamiento y de la iniciativa para el trabajo binacional viene de Estados Unidos. Sin embargo, nos dimos cuenta que, aunque el inglés se prefiere en algunos escenarios específicos, el español domina en las reuniones y actividades cotidianas de los grupos de trabajo binacionales de la frontera Sonora-Arizona. La razón más obvia es que hay más personas de origen hispano (que comúnmente hablan español) en los Estados Unidos que personas que hablan inglés en México. La mayoría de los grupos hacen un esfuerzo por aprender el idioma de su contraparte y facilitar la participación de los compañeros monolingües, y muchas veces son los estadounidenses monolingües los que hacen el esfuerzo por aprender español, puesto que están conscientes de las diferencias de poder entre Estados Unidos y México, y están dispuestos a intentar disminuirlas.

- Un aspecto interesante de la comunicación que no considerábamos antes de iniciar la investigación era el hecho de que las personas que **colaboran dentro del mismo sector** se comunican con más facilidad entre sí mismos que con personas de otro sector. Esto significa que, por ejemplo, a un epidemiólogo le puede resultar más fácil comunicarse con un colega del otro lado que con un antropólogo del mismo lado de la frontera. Esta cuestión es particularmente importante cuando las instituciones gubernamentales o de investigación trabajan con organizaciones comunitarias, ya que los “profesionistas” de la salud y los académicos tienen diferentes formaciones, presunciones y expectativas que los activistas o promotores comunitarios. En este caso “hablar el mismo idioma” tiene una nueva connotación que no se limite a hablar español o inglés.

- Algunos entrevistados expresaron **dificultades de comunicación entre mexicanos y mexicano-americanos** (incluso cuando hablan el mismo idioma), porque muchas veces la afinidad y el conocimiento culturales se dan por sentados cuando se percibe que las personas comparten antecedentes culturales, lo cual puede resultar en malentendidos y falsas expectativas en cuanto a comportamiento, discurso, etc.



- La **burocracia** en ambos lados también fue considerada un obstáculo a la comunicación eficaz, especialmente cuando las personas involucradas no conocen ni entienden la estructura burocrática dentro de la cual sus colegas, y a menudo ellos mismos, deben operar. En general, los entrevistados acordaron en que tener una relación de trabajo a largo plazo reduce al mínimo éste y otros obstáculos, tanto estructurales como lingüísticos.

- Algunos entrevistados opinaron que hay más **concordancia entre ciudades hermanas** que entre ciudades separadas por el espacio geográfico, sin importar límites nacionales. Esto afecta a menudo la toma de decisiones en las políticas de salud pública. Como ya se mencionó, también puede haber más concordancia entre personas del mismo sector (es decir, gobierno, organizaciones comunitarias, academia, etc.) que entre personas del mismo origen nacional.



- Los actores binacionales necesitan estar enterados del **contexto político** y los cambios en el clima político —así como los cambios en las políticas de salud— en la frontera y deben intentar incorporar mecanismos a la estructura del trabajo binacional que permitan que todos los integrantes respondan con eficacia a estos cambios sin obstaculizar las metas del equipo y/o la relación misma. Un ejemplo concreto es cómo el incremento en las seguridad de la frontera después del 11 de septiembre afectó las prioridades de financiamiento y las actividades cotidianas de los proyectos transfronterizos.



- El trabajo binacional generalmente requiere de más tiempo para realizarse que el trabajo normal, debido a muchas de las cuestiones antes mencionadas. El **tiempo** es un elemento que afecta a la mayoría de las otras consideraciones y debe ser incluido en la discusión de todos los demás temas, aunque en un principio parezca irrelevante. Entre las actividades que toman más tiempo cuando se trabaja de manera binacional, para dar solamente algunos ejemplos: establecer la confianza y el respeto, cruzar la frontera para las reuniones, traducir los materiales y los informes.

- El problema que implica la **rotación de personal** también necesita ser abordado: las personas que participan en proyectos binacionales no sólo necesitan capacitación técnica, sino también capacitación en cuestiones de conocimiento cultural, entre otras. Las áreas de conocimiento identificadas por nuestra escala de binacionalismo pueden ser inherentes a las personas que definimos como “actores binacionales”, pero las organizaciones necesitan fomentar la capacitación y el desarrollo continuos en estas áreas de modo que el trabajo binacional no dependa de personas claves que facilitan el trabajo y que no son fácilmente reemplazables.

- Cuando se identifiquen los **recursos binacionales** y cómo deben ser compartidos, es importante definir “recursos” de manera que se incluyan no sólo los fondos monetarios sino también el personal, las capacidades de la organización, las estrategias probadas, etc.



Conclusiones

Cada relación binacional es única en muchos aspectos y cambia conforme pasa el tiempo, y este manual es un intento de armar un marco que estimule a los actores binacionales para que reflexionen acerca del proceso que implica su trabajo y cómo mejorar la calidad del resultado final. Aunque reconocemos que en este trabajo no hay verdades inamovibles, hemos intentado incluir información y ejemplos específicos que podrían ser útiles para sus esfuerzos de colaboración.

La presencia de comisiones bilaterales es importante para el trabajo binacional, sobre todo porque su estructura está diseñada para el trabajo binacional y pueden compartir recursos a través de la frontera. Sin embargo, es la cooperación cotidiana de las organizaciones y los actores locales lo que, a fin de cuentas, logra cambios significativos para las comunidades de la frontera. Por lo tanto, también es muy importante seguir consolidando la participación y la capacidad de los actores locales para compartir recursos de manera binacional, realizar capacitaciones conjuntas y campañas binacionales de prevención, y apoyarlos para que sigan estableciendo sus propias relaciones de colaboración sin tener que depender de las grandes agencias binacionales. ¡Felicitamos a estos esfuerzos locales y esperamos que este manual contribuya a sus esfuerzos!

Bibliografía

- Baker, E. A. *et al.* (1999), "Principles of Practice for Academic/Practice/Community Research Partnerships", *American Journal of Preventive Medicine*, vol. 16, no. 3S, pp. 86-93.
- Bennett, M. J. (1993), "Towards Ethnorelativism: A Developmental Model of Intercultural Sensitivity", en R. M. Paige (ed.), *Education for the Intercultural Experience*, Yarmouth, Maine, Intercultural Press.
- Coronado, I. (1998), *Who Governs in a Binational Context?: The Role of Transnational Political Elites*, Tucson, University of Arizona Press.
- Denman, C. A., M. C. Castro y G. Salazar (eds.) (1998), "Salud reproductiva y cáncer cérvico uterino. Elementos básicos para una discusión", *Cuaderno de Trabajo II del Consorcio Transfronterizo para la Investigación y Acción en Género y Salud Reproductiva en la Frontera México-Estados Unidos*, Southwest Institute for Research on Women-University of Arizona, El Colegio de Sonora, El Colegio de la Frontera Norte.
- Good Neighbor Environmental Board (1995), *First Annual Report*, [Report of the Presidential and Congressional Advisory Committee on U.S.-Mexico Border Environmental and Infrastructure Issues].
- Himmelman, A. (2001), "Collaboration for Change: Definitions, Models, Roles, and a Guide to Collaborative Processes" [artículo en red] actualizado noviembre 2001, consultado agosto 2002, disponible en: http://www.bigpictureassociates.com/product/himmelman_article.pdf
- Homedes, N. y A. Ugalde (2001), "Constraints to Binational US-Mexico Border Health Cooperation", ponencia presentada en el 9o *Congreso de Investigación en Salud Pública*, Cuernavaca, Morelos, marzo 4-7, 2001.
- Johnston, K. B. (1996), "This Issue", *Theory into Practice*, vol. 35, no. 3, pp. 146-148.
- Jones, E. y J. Nimmo (1999), "Collaboration, Conflict, and Change: Thoughts on Education as Provocation", *Young Children*, vol. 54, no. 1, pp. 5-10.
- KFPE (1998), *Guidelines for Research in Partnership with Developing Countries*. Berne, Swiss Commission for Research Partnership with Developing Countries, disponible en: <http://www.kfpe.ch/about/guidelines.html>
- Lara, F. (2000), "Transboundary Networks for Environmental Management in the San Diego-Tijuana Border Region", en L. A. Herzog (ed.), *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 155-181.

- Lara-Valencia, F. (2002), "Institutional Reform and Transboundary Cooperation for Environmental Planning along the United States-Mexican Border", tesis que se presenta para obtener el grado de Doctor en Filosofía (Planeación Ambiental, Tecnológica y Urbana), University of Michigan Ann Arbor.
- Martínez, O. J. (1994), *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*, Tucson, University of Arizona Press.
- Mendoza, G. y J. R. Leus (s.f.), *Bi-Border Cooperation in Public Health U.S.-Mexico Border*, documento borrador.
- Monk, J., P. Manning, y C. Denman (2002), "Working Together: Feminist Perspective on Collaborative Research and Action", *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, <http://www.acme-journal.org/index.html>
- Ojeda, N. (1998), "Investigación social interdisciplinaria y comunitaria en el contexto fronterizo: Implicaciones para la investigación y acción sobre género y salud reproductiva", *Cuaderno de Trabajo III del Consorcio Transfronterizo para la Investigación y Acción en Género y Salud Reproductiva en la Frontera México-E.U.*, Southwest Institute for Research on Women-University of Arizona, El Colegio de Sonora, El Colegio de la Frontera Norte.
- Senge, P. et al. (1999), *The Dance of Change: The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organizations*, New York, Doubleday.
- United States–Mexico Border Health Commission (2002), *Healthy Border 2010: An Agenda for Improving Health on the United States – Mexico Border*, El Paso, United States–Mexico Border Health Commission.
- Vila, P. (2000), *Crossing Borders, Reinforcing Borders: Categories, Metaphors, and Narrative Identities on the U.S.-Mexico Frontier*, Austin, University of Texas Press.