

FRONTERAS, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

María del Rosío BARAJAS ESCAMILLA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución de relaciones de dependencia económica a relaciones de interdependencia asimétrica*. III. *La conformación de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos*. IV. *Etapas del desarrollo de la normatividad y de las políticas públicas en la frontera norte de México*. V. *Etapas de Integración Regional con América del Norte y políticas de cooperación bilateral y transfronteriza (1984-2015)*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la globalización, el desarrollo territorial ha sufrido importantes cambios, a raíz de amplios procesos de integración económica como el de la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio entre México-Estados Unidos y Canadá (TLCAN) y la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), entre otras. Estas nuevas configuraciones han afectado de manera importante las dinámicas de los espacios subnacionales de frontera, en donde es común encontrar fuertes procesos de interdependencia económica. Un ejemplo de lo anterior es el caso del espacio fronterizo entre México y Estados Unidos, que se caracteriza por una extensa e intensa interacción de flujos comerciales, industriales, turísticos (por recreación y salud) y de relaciones familiares que se expresan de manera particular en las localidades fronterizas (pares de ciudades fronterizas), a través de mecanismos formales e informales de cooperación para trabajar en torno a temas de común interés, impulsar iniciativas de apoyo a zonas de menor desarrollo y aprovechar sinergias. Sin embargo, dicha interdependencia también tiene su lado oscuro, y ello tiene que ver con la prevalencia de antiguos procesos de conflicto, ya sea derivados de disputas por recursos naturales compartidos, y por la implementación unilateral (particularmente de Estados Unidos) de políticas de contención tanto del flujo de

* Profesora-investigadora, Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

personas que buscan migrar hacia dicho país, como del combate al tráfico de drogas, que en ambos casos afectan las relaciones transfronterizas, haciéndolas más complejas y conflictivas.

El principal objetivo de este capítulo es presentar una visión comprensiva del conjunto de políticas públicas y de normatividad que han impactado de manera particular el desarrollo socioeconómico de la frontera norte de México, desde finales del siglo XIX hasta principios del siglo XXI. Lo anterior se lleva a cabo a través de la identificación previa de los diversos niveles de intervención gubernamental en el diseño de dichas políticas y normatividad fronteriza, es decir, a partir de la participación de diversos órdenes de gobierno (trilateral, bilateral, nacional, regional, transfronterizo y local).

Para llevar a cabo el análisis mencionado, se ha construido una tipología sobre las diversas etapas por las que ha atravesado el proceso de desarrollo de la región fronteriza del norte de México: conflicto, cooperación, proximidad y complementariedad e integración internacional y regional. Se parte de la idea de que sólo a partir de reconocer los procesos que han privado en la región en determinados momentos, es posible entender la lógica que conllevaba el tipo de políticas que se definieron e implementaron en la región de estudio. El trabajo se ha dividido en varias etapas.

La primera etapa, que va de 1828 a 1994, la hemos llamado de Convenciones y tratados para la resolución de conflictos, periodo en el cual se crean los mecanismos de tipo bilateral que permitirán definir los límites territoriales del Estado mexicano, impedir la pérdida de territorio mexicano y delimitar las condiciones para compartir recursos naturales como los ríos y sus afluentes.

La segunda etapa la hemos titulado Desarrollo de políticas de proximidad geográfica, y se da entre 1848 y 1994, e inicia con los regímenes experimentales de zonas y perímetros libres, pasando por la construcción a lo largo de la frontera norte de regímenes de Zonas Libres que buscaban aprovechar la proximidad geográfica con ciudades importantes de la frontera sur de Estados Unidos, para generar procesos de interdependencia económica.

La tercera etapa va de 1942 a 1993, y la hemos titulado Programas y comisiones bilaterales de cooperación y redes transfronterizas, la cual se ha caracterizado por el surgimiento de una serie de mecanismos institucionales de corte bilateral que tuvieron como prioridad generar amplios procesos de cooperación entre México y Estados Unidos e iniciar la construcción de una serie de redes transfronterizas de colaboración.

La cuarta etapa, de 1961 a 1983, llamada Complementariedad e integración económica con base en políticas nacionales de desarrollo fronterizo, estuvo caracterizada por la implementación de un conjunto de programas nacionales para la frontera norte, con un sinnúmero de mecanismos de apoyo al desarrollo regional enfocado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas que brindaba el espacio fronterizo.

La quinta y última etapa la hemos titulado Integración regional con América del Norte (1984-2015) y es una fase de claro enfoque en el desarrollo de políticas de integración transfronterizo, en el marco de la integración con América del Norte,

donde la cooperación transfronteriza va a ser más claramente un instrumento central de desarrollo de las regiones subnacionales del norte de México, y de la búsqueda de una mayor integración económica con Estados Unidos.

La organización del artículo se hace de la siguiente forma: en un primer apartado se aborda el papel de la globalización y las políticas de integración regional en el proceso de reconfiguración del territorio, y se analiza el papel de la política pública para detonar procesos de sinergia en el ámbito socioeconómico entre regiones fronterizas de México y Estados Unidos, buscando con ello disminuir el conflicto y estimular los procesos de cooperación en las regiones subnacionales que comparten frontera y que construyen espacios transfronterizos. En un siguiente apartado se presenta el contexto en el que se ha producido el desarrollo de la frontera norte de México, revisando su evolución desde principios del siglo XX hasta nuestros días. Posteriormente, se presenta la tipología propuesta para estudiar los distintos periodos que distinguen a la región de estudio y se analizan las principales políticas públicas y normatividad que acompañaron cada periodo del desarrollo socioeconómico de la región. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

II. EVOLUCIÓN DE RELACIONES DE DEPENDENCIA ECONÓMICA A RELACIONES DE INTERDEPENDENCIA ASIMÉTRICA

En la revisión de literatura sobre la conformación de la frontera norte de México, encontramos que hasta la década de los sesenta,¹ predominó la visión sobre la existencia de una relación de dependencia entre México y Estados Unidos, y con ello se entendía el predominio de relaciones de conflicto en la relación bilateral, de tal forma, que el despojo por parte del gobierno norteamericano de una parte importante del territorio mexicano (disfrazado de un simple intercambio comercial), marcó el predominio de relaciones de conflicto, de manera general entre ambos países y de manera particular en la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, esta percepción de conflicto fue transformándose en una relación de interacción y cooperación, como consecuencia del establecimiento de relaciones de intercambio comercial, industrial, turístico y de movimiento de personas. De esta forma, en la región fronteriza entre México y Estados Unidos se van constituyendo relaciones de interdependencia,² con una característica de asimetría, derivado de una mayor dependencia del norte de México de su socio, la frontera sur de Estados Unidos.

¹ Martínez, Oscar, J., *Troublesome Border*, Tucson, University of Arizona Press, 2006; Anderson, Joan y Gerber, James, "Fifty Years of Change of the US-Mexico Border", en *Growth, Development and Quality of Life*, Austin, University of Texas Press, 2008.

² Para Keohane y Nye, las relaciones de interdependencia, son resultado de un amplio proceso de globalización, y se expresa en tres dimensiones: la económica, social y ecológica. La fuerza dominante en el mundo sería aquel país que tuviese mayores relaciones de interdependencia económica con otros países, y cuya posición fuese dominante. Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois, Boston, Londres, Scott, Foresman, 1989.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

Como lo señalan Keohane y Nye, la fuente de la interdependencia es la cooperación, pero también el conflicto, y ambos procesos se dan en el contexto de determinadas relaciones de poder, las cuales son ejercidas por actores y agencias públicas y privadas que se apoyan en una determinada normatividad y políticas públicas para darle mayor formalidad a dichas relaciones de interdependencia, esto a través de procesos de gobernanza dirigida principalmente por actores gubernamentales y a través de relaciones intergubernamentales.

Uno de los efectos más palpables de la globalización, ha sido la reestructuración del territorio, esto a través de la conformación de amplias regiones económicas. La más importante ha sido la conformación de la Unión Europea (UE) en 1993, que tiene su origen en la Comunidad Económica Europea creada en 1957. En tanto, el continente americano experimenta otros modelos de integración regional, como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) firmado en 1994, y el Mercado Común del Sur (Mercosur), que tiene su base en el “Tratado de la Asunción” firmado en 1991.

Desde su concepción, el TLCAN no planteaba avanzar hacia una integración total tipo UE, sino fundamentalmente se propuso una integración de tipo comercial, evidenciándose con ello el crecimiento de la interdependencia asimétrica entre México, Estados Unidos y Canadá. En las regiones fronterizas entre México y Estados Unidos, este tratado de integración rápidamente mostró sus efectos, al estimular en la frontera mexicana un sustancial crecimiento de la inversión extranjera directa (localizada principalmente en el sector manufacturero y agrícola), la cual explica, desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el crecimiento económico de la región, fuertemente vinculada a la economía norteamericana y al ciclo económico de dicho país.

El surgimiento de nuevas escalas espaciales, como pueden ser las regiones transfronterizas,³ modifica los términos de las relaciones de interdependencia entre países, ya que las acrecienta en donde ya existían y las crea en aquellos espacios que en el pasado tenían poca o nula relación. Por ello, el concepto de interdependencia se vuelve central para entender la nueva dinámica que caracteriza a las regiones fronterizas que toman el papel de espacios físicos que representa nuevas esferas de influencia, que también son conocidas como regiones auto-contenidas. Para Keohane,⁴ los elementos centrales de la cooperación son la *certidumbre* y la credibilidad de los actores involucrados en el proceso, ya que la credibilidad es más factible de producirse entre actores que comparten una misma región y una misma dinámica.

Gore⁵ sostiene que el desarrollo capitalista contemporáneo ha permitido la reorganización de las actividades económicas a una larga escala geográfica, caracte-

³ Para Perkman y Sum (2002), la región transfronteriza (RT) es una unidad territorial que comprende unidades subnacionales contiguas de dos o más Estados-nación.

⁴ Keohane, Robert O., “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4 (Dec.), 1988, pp. 379-396, Blackwell Publishing Association Stable. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/>. Consultado el 31 de marzo de 2011.

⁵ Gore, Tony, “Collaborative Governance and Territorial Rescaling in the UK: A Comparative Study of Two EU Structural Funds Programmes”, *Geo Journal*, Netherlands, vol. 72, 2008, pp. 59-73.

rizada por un proceso de desterritorialización espacial y un creciente proceso de descentralización, lo cual suscita una nueva configuración espacial. En ese sentido, Jessop⁶ considera que las fronteras forman parte de un reescalamiento del ámbito regional-local, lo cual ha tendido a debilitar la noción de economía nacional como objeto de la gestión económica, por lo que las políticas macroeconómicas resultan insuficientes para resolver problemas específicos de las economías regionales y locales, de ahí la importancia del desarrollo de políticas transfronterizas que puedan reforzar las interacciones de los espacios subnacionales y ayuden a resolver los problemas que la proximidad geográfica genera.

Por ello resulta importante rescatar lo señalado por Jessop,⁷ en el sentido de que la región transfronteriza (RT) se desarrolla a partir de intercambios basados en proximidades y complementariedades, sean éstas geográficas, económicas, políticas y de seguridad, entre otras. Dichos intercambios son la base de una intensa interdependencia entre espacios subnacionales, y la proximidad, si bien es cierto que estimula la complementariedad y la cooperación entre actores de la región, también produce conflictos, los cuales pueden estar asociados con disputas por recursos naturales compartidos, por contención de flujos de personas y bienes en forma ilegal, narcotráfico, etc. Como lo señalara el mismo autor, la proximidad geográfica entre regiones subnacionales a la vez que permite el desarrollo de diversos flujos de personas y bienes, también obliga a estas regiones a competir por el mismo territorio y por los recursos naturales que ahí existen (ríos, afluentes, riquezas naturales, minerales), en tanto la complementariedad es un proceso en el cual las regiones subnacionales encuentran beneficio en el intercambio y en el fortalecimiento de sus actividades económicas, sociales, culturales, ambientales.

Para Keohane,⁸ la cooperación debe ser analizada en el marco de las relaciones de interdependencia que se dan entre actores, ya sean éstos Estados-nación, empresas multinacionales, movimientos sociales, o transnacionales, organismos internacionales, bilaterales, entre otros. El mismo autor sostiene que la cooperación debe ser analizada a la par que el conflicto, toda vez que una subyace a la otra, lo cual implica reconocer que la cooperación surge a partir de la necesidad de resolver un conflicto o al menos reducirlo.

Dado que la interdependencia no supone poder igual entre países participantes, la dependencia puede ser mayor de un lado que del otro, entonces lo que se produce es un proceso de interdependencia asimétrica,⁹ en donde la cooperación produce ganancias relativas para los actores involucrados (nadie gana igual).

La normatividad se va a conformar por leyes, decretos, acuerdos, programas y alianzas que van a ser los principales mecanismos utilizados para el desarrollo de dichas relaciones de interdependencia. A la par de lo anterior, es importante analizar el papel de las instituciones y sus actores en estas relaciones, ya que es a través de las

⁶ Jessop, Bob, “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Revista Eure*, vol. XXX, núm. 89, Santiago de Chile, 2004, pp. 25-41.

⁷ *Idem.*

⁸ Keohane, Robert O., “International Institutions: Two Approaches...”, *op. cit.*

⁹ Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., 1989, *op. cit.*

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

agencias que se promueven los diversos esquemas de cooperación y mecanismos de negociación y resolución de conflictos.

Para Majone,¹⁰ las relaciones de dependencia-interdependencia estarán siempre asociadas a determinados costos de transacción.¹¹ En su momento, Keohane y Nye¹² sostuvieron que el Estado-nación que enfrentase mayores costos, exhibiría también una mayor sensibilidad y vulnerabilidad en la relación; en tanto, quienes experimentasen menores costos serían aquellos que detentasen mayor poder y mayores capacidades para ajustarse o responder a los cambios del entorno, particularmente en el área económica. Y aunque el concepto fue pensado en términos de efectos a nivel de Estado-nación, la reconfiguración espacial permite visualizar dichos efectos en la escala subnacional. Majone,¹³ argumenta que los *costos de transacción que ha tenido México* en su participación en el TLCAN han sido más altos que los que han tenido países europeos de desarrollo medio en la UE (España, Portugal).

En los procesos de cooperación y gobernanza, las relaciones y capacidades intergubernamentales son de suma importancia para enfrentar bajos costos de transacción, aunque resulta difícil establecer *a priori* si los beneficios excederán los costos, es decir si se obtendrán ganancias conjuntas, pérdidas conjuntas o ganancias relativas. Finalmente, se puede señalar que el impacto de la cooperación se puede identificar a partir de medir la diferencia entre el actual resultado y el posible resultado de no haberse implementado una acción de coordinación.

Resulta importante reconocer que la relación entre regiones de la escala subnacional va a representar la existencia de un poder real y otro relativo, por lo que la interdependencia compleja refiere que la misma se da en un contexto de asimetría de poder, donde la relación estrecha por un lado, y la dependencia mutua por el otro, va a complejizar las relaciones entre las escalas subnacionales.

Otro concepto relevante en este proceso de integración económica y surgimiento de nuevas escalas de organización territorial es el de la gobernanza, toda vez que la interacción entre regiones con una nueva configuración va a demandar nuevas formas de gobierno. Por su parte, Aguilar¹⁴ refiere los elementos centrales que componen la gobernanza, y señala a las normas, las agencias y los actores. Las normas van a establecer los protocolos que deberá seguir la nueva configuración territorial, y las agencias serán los organismos que participen en los procesos de interdependencia y los actores constituyen el motor de la relación.

En todo proceso de cooperación formal se requiere desarrollar una sistemática política de coordinación institucional, esto es particularmente relevante en la relación que establecen los espacios subnacionales que interactúan de manera perma-

¹⁰ Majone, Giandominico, “Gobernanza y relaciones intergubernamentales: La experiencia Europea”. Conferencia ofrecida en el Taller sobre Integración Económica y Costos de Transacción, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 26-28 de septiembre de 2011.

¹¹ Los costos de transacción van a aludir a costos derivados de la búsqueda de información, de los procesos de negociación, vigilancia e intercambio, entre otros.

¹² Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., 1989, *op. cit.*

¹³ Majone, Giandominico, “Gobernanza...”, *op. cit.*

¹⁴ Aguilar, Luis, “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”, *Cuadernos de Liderazgo*, núm. 17, Barcelona, Evade, 2009.

nente. Aguilar¹⁵ señala que los protocolos que siguen los regímenes internacionales en el ámbito multilateral, pueden ser útiles para definir reglas y normas formales y no formales para conducir la cooperación bajo un esquema de interdependencia. De hecho, el proceso de globalización y la multiplicidad de actores en los procesos económicos, sociales, y ecológicos está implicando una evolución hacia nuevas formas de regulación y de gobernanza.

Siguiendo la visión de Aguilar,¹⁶ la gobernanza llevada a cabo a través de las agencias en donde confluyen los diversos actores que participan en dicho proceso, va a estar representada por varias dimensiones, la primera, relativa a las capacidades técnicas y sociales de los actores; segundo, la capacidad de gestión intergubernamental que se tenga para el ejercicio de la gobernanza; tercero, los instrumentos normativos de los que se valga dicha gobernanza y el cuarto y último, el nivel de comunicación y confianza que se profesan actores y agencias para hacer de la gobernanza un proceso exitoso.

III. LA CONFORMACIÓN DE LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

La región fronteriza del norte de México está conformada por seis estados: Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila. En tanto, la frontera sur de Estados Unidos se forma por cuatro estados: California, Arizona, Nuevo México, Texas. Ambas fronteras comparten una extensión territorial de 3 200 kilómetros. En 1980, los 10 estados concentraban en conjunto una población de cerca de 53 millones de habitantes y en 2010 de casi 91 millones. Entre 1980 y 2010, en términos relativos cambió muy poco la proporción de población registrada en cada lado de la frontera, de tal forma que en el lado norteamericano, dicha proporción fue de 79.72% y 78% respectivamente, mientras que del lado mexicano de la frontera, la proporción de población asentada es de 20.28% y 22% respectivamente.

El desarrollo de la región fronteriza del norte de México no podría entenderse si no ubicamos las características que han privado en cada etapa de su desarrollo, el cual ha estado acompañado de un conjunto de políticas y normas institucionales que corresponden al momento vivido. Durante el siglo XIX, las relaciones entre pobladores de las regiones limítrofes de ambos países eran más bien hostiles, debido a las constantes invasiones de pobladores estadounidenses buscando asentarse en la parte mexicana, y la entonces reciente pérdida de Texas, Nuevo México y Arizona, lo cual obligó al gobierno mexicano a firmar tratados con Estados Unidos para proteger y definir con claridad sus fronteras. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano debió de impulsar políticas nacionales de poblamiento en la región, ya que el

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

poblamiento de la región fronteriza del norte de México era la única garantía para defender sus fronteras.

Sin embargo, y debido a la falta de infraestructura que conectara al norte de México con el centro y sur, el aislamiento de la región y su lento pero constante poblamiento llevó a la región a establecer diversos tipos de relaciones económicas con poblaciones contiguas a la frontera y a tomar ventaja de situaciones como la restricción para consumir bebidas alcohólicas del lado norteamericano, lo cual en su momento permitió en la frontera norte el incipiente desarrollo del sector turístico a partir de ofrecer en particular a la población norteamericana de altos ingresos (la cual provenía no sólo de las ciudades fronterizas, sino de todo el país), la posibilidad de esparcimiento a través de brindar servicios vinculados al juego, la bebida, la gastronomía y los espectáculos nocturnos. Es decir, la prohibición en un lado, es la fortaleza del lado contrario.

A partir de la década de los años cuarenta, México inicia un rápido proceso de urbanización, de tal forma que las zonas rurales se convierten en fuertes expulsores de población, y la frontera norte recibe parte importante de estos flujos de migración interna proveniente de los estados contiguos, en el caso del noroeste procedentes principalmente de las zonas rurales de Sonora, Sinaloa, y Jalisco; mientras que en el noreste la propia población de las zonas rurales de Tamaulipas y Nuevo León se instalan en las regiones fronterizas. En ambos casos, los nuevos pobladores buscan aprovechar los incentivos del gobierno para asentarse en la región fronteriza, a través de la compra de tierras baratas o en su caso regalos que reciben para asentarse en el lugar.

Bajo este preámbulo, lo que sucede en las regiones fronterizas a partir de finales de los años treinta, es que las relaciones entre regiones subnacionales del norte de México y sur de Estados Unidos han estado caracterizadas por una creciente interdependencia, donde la frontera norte se ha convertido en un espacio privilegiado de intercambio comercial y poblacional, que refleja asimetrías y oportunidades, ya que entre estos espacios subnacionales se suscita un intenso flujo de mercancías, a través de importaciones y exportaciones que permiten los regímenes de zonas y perímetros libres. También en este periodo se desarrolla un fuerte flujo de personas, que buscan aprovechar las ventajas de complementariedad que ofrecen las regiones fronterizas (comercio y turismo en ambos lados de la frontera), desarrollándose múltiples lazos familiares y culturales a través de la frontera.

El periodo de 1960 a 1980 fue particularmente importante para las regiones fronterizas del norte de México, ya que se delinean un conjunto de políticas y programas de desarrollo de tipo federal para la frontera norte. Desde el centro del país, se define la vocación fronteriza, a través de estimular su integración con la región fronteriza del sur de Estados Unidos, tomando ventaja del desarrollo logrado en dicha región o espacio subnacional. Este periodo coincide con crecientes procesos de relocalización industrial, mismos que son estimulados desde la política federal para la frontera norte. Es así como desde la política federal se diseñan políticas de atracción a la inversión extranjera directa (IED), participando a través de redes globales de producción (RGP), mismas que se localizarán en las principales ciudades fronteri-

zas del norte de México. Con ello se produce un fuerte proceso de interdependencia entre las regiones fronterizas.

El desarrollo logrado por la región fronteriza del norte de México, y las recurrentes crisis económicas que experimentó México en las décadas de 1980 y 1990, ocasionan otra importante oleada de flujos migratorios desde otras regiones de México, algunos de los cuales se asientan en las regiones fronterizas y otros se dirigen hacia Estados Unidos, utilizando los principales cruces terrestres como Tijuana, Ciudad Juárez y Nogales. Las principales ciudades fronterizas experimentaban tasas promedio de crecimiento más altas que el nivel nacional, existiendo una fuerte oferta de empleo, en particular en el sector servicios y en la industria maquiladora de exportación.

Al momento del cambio en el modelo de desarrollo económico de México, y de su creciente apertura económica, la frontera norte de México se convirtió en el escenario ideal a imitar. Sin embargo, además de la creciente interdependencia entre las regiones fronterizas de México y Estados Unidos, existe también otro proceso, ligado al alto nivel de apertura económica que logra la frontera norte de México, que no solamente se traduce en el ofrecimiento de productos de origen norteamericano, sino de una amplia oferta de productos de todas partes del mundo, mismo que se logra gracias a una serie de instrumentos de política económica apuntalados desde la frontera norte, a través de la política federal. La aparente homologación entre el modelo de apertura comercial de México y de su frontera norte, en apariencia hacía ver que ya no era necesario que la región contara con una política propia de desarrollo fronterizo, sino que los mismos podían ser sustituidos por mecanismos de apertura comercial como fue la firma en la década de los noventa del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. El TLCAN le restó fuerza a otros instrumentos que habían sido centrales para el desarrollo de la región fronteriza del norte de México, tales como el régimen de zonas y franjas fronterizas, el régimen de la industria maquiladora de exportación, produciéndose una extensa normatividad y políticas públicas, primero de orden nacional con aplicación regional y luego bilateral y trilateral.

En el marco del proceso de integración entre México, Estados Unidos y Canadá, surge una intensa actividad por parte de los actores locales de ambos lados de la frontera. Con mayor claridad se piensa que es posible construir y avanzar hacia la conformación de una amplia región transfronteriza, donde nuevos procesos de complementariedad tomen lugar. En el contexto del proceso de integración, múltiples temas salen a relucir como necesidad de acción conjunta, algunos derivados propiamente del TLCAN, como la creación de la CCA, la Cocef y el Bandan, y otros que van surgiendo en el proceso y que tienen que ver con la salud, la migración y, a partir de 2001, con la seguridad fronteriza y el control del narcotráfico. Entre 1994 y 2000 todo parece indicar que la búsqueda de la prosperidad entre los tres países será un elemento central que guiará la relación, y para ello se avanzará en la conformación de un conjunto de políticas de orden bilateral y transfronterizo. Sin embargo, los acontecimientos de 2001 modifican de tajo dicha perspectiva, *de facto*, la relación fronteriza se ve dominada por el tema de la seguridad, que hasta el momento actual

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

sigue siendo la visión que impera desde la perspectiva norteamericana. Esta nueva realidad ha actuado como un fuerte desinhibidor de la ampliación de procesos de interdependencia, en términos de Keohane y Nye.¹⁷ De hecho la interdependencia se complejiza y se vuelve completamente asimétrica, lo cual hace que el valor de la proximidad se pierda y el de la complementariedad se complique.

En 2001 los atentados terroristas en Estados Unidos, trajeron serios impactos negativos para las regiones fronterizas del norte de México y para la posibilidad de construir una comunidad transfronteriza. Los flujos comerciales y de personas se volvieron lentos e imperó una visión policiaca que poco ayuda a mejorar la relación; los controles de la frontera se reforzaron, viendo en todo individuo un migrante ilegal en potencia o un criminal, esto alentado de alguna forma por la creación de un ambiente anti-inmigrantes, principalmente en amplias zonas de Arizona y Texas; los problemas vinculados al cruce de armas, drogas, y blanqueo de dinero se incrementaron. Todo lo anterior ha complejizado los vínculos bilaterales y transfronterizos, que si bien son hoy más intensos, también son más complejos, y muestran claramente las asimetrías de poder existente entre los socios.

IV. ETAPAS DEL DESARROLLO DE LA NORMATIVIDAD Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

El desarrollo de la frontera norte en el siglo XX sólo puede entenderse a través de los conceptos que aquí se han vertido: interdependencia, conflicto, cooperación transfronteriza, integración, y gobernanza. El conjunto de políticas públicas y normatividad que han guiado el tipo de interdependencia alcanzado entre México y Estados Unidos, y en particular en sus zonas fronterizas, ha pasado por diversas etapas que serán analizadas en el siguiente apartado, pero antes es importante detenernos a analizar algunas propuestas sobre la conformación de instituciones transfronterizas.

Por su parte, Blatter¹⁸ ofrece una interesante tipología sobre diversas configuraciones que adoptan las políticas públicas en el ámbito transfronterizo, y que él llama “las Instituciones Políticas Transfronterizas”: comisiones, conexiones, coaliciones y asociaciones. Las *comisiones*, las identifica el autor con tratados internacionales y argumenta que se dan sólo bajo la intervención de los gobiernos centrales; su principal objetivo es la búsqueda de soluciones a problemas de interdependencia transfronteriza y su ámbito de influencia es predeterminado, esta figura surge como resultado de acuerdos entre diferentes Estados-nación. Otra de las instituciones que el autor propone es de las *conexiones*, las cuales considera como instituciones informales, que

¹⁷ Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., 1989, *op. cit.*

¹⁸ Blatter, Joachim, “‘From Spaces of Place’ to ‘Spaces of Flows’? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America”, *International Journal of Urban and Regional Research* 28(3), 2004, pp. 530-548.

se conforman con la participación tanto de actores gubernamentales como de la iniciativa privada, así como planeadores y desarrolladores; su objetivo es apoyar la superación de obstáculos y buscar aprovechar externalidades positivas y sinergias que se producen en la escala transfronteriza; en cuanto a su ámbito de acción, se enfocan en tareas y proyectos específicos.

Otra institución política de corte transfronterizo que señala Blatter¹⁹ en su propuesta, son las *coaliciones*, que de acuerdo con el autor están conformadas por actores políticos y líderes carismáticos, pero también puede integrarse a partir de organismos informales e incluso por partidos políticos y grupos de interés; su objetivo es buscar unificar fuerzas para encarar disputas y conflictos con otros actores dentro y fuera de la región transfronteriza, pero también los une un sistema de creencias compartidas; en cuanto a su ámbito de acción, el autor sostiene que las coaliciones permiten que los actores se rijan por vínculos de tipo horizontal, en donde no hay una clara demarcación geográfica. La última institución política de corte transfronterizo que propone el autor son las *asociaciones*, las cuales, señala el autor, sirven de manera particular para construir una identidad transfronteriza de tipo “ideal”; en esta institución participan actores políticos reconocidos por la comunidad, así como líderes carismáticos; el objetivo de esta figura es la movilización de actores gubernamentales y de la iniciativa privada, ya que se busca construir una visión de región común, e impulsar políticas de cooperación, las cuales requieren intervención de múltiples niveles de decisión.

Si bien es cierto, la tipología de Blatter permite reconocer mecanismos utilizados en la gobernanza transfronteriza, tampoco podría considerarse como exhaustiva, ya que existe otro tipo de configuraciones de política pública que inciden en la construcción de una región transfronteriza a partir de espacios subnacionales de diferentes Estados-nación. A diferencia del autor y siguiendo la discusión que antes se ha abordado en este apartado, en este capítulo se prefiere partir de una división por etapas que caracterizan el momento por el que está pasando la región de estudio, pero reconociendo y analizando las cuatro figuras propuestas por el autor. Las etapas que se identifican a continuación están determinadas por las relaciones de conflicto, cooperación, proximidad y complementariedad, así como por la integración económica y la integración internacional. Al interior de estas etapas es como ubicamos las instituciones políticas transfronterizas que menciona Blatter²⁰ y otras instituciones y políticas públicas que orientaron las diferentes etapas por las que ha atravesado el desarrollo de la frontera norte de México. Cabe señalar que dichas etapas no son excluyentes entre sí, ya que hay etapas que se traslapan, pero ya no como dominantes.

Con base en la propuesta de Jessop²¹ sobre las características que distinguen a las regiones transfronterizas (proximidad y complementariedad), en el trabajo de Majone²² sobre los procesos de integración económica y la nueva configuración te-

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ Jessop, Bob, “La economía política...”, *op. cit.*

²² Majone, Giandominico, “Gobernanza y relaciones intergubernamentales...”, *op. cit.*

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

ritorial, así como la propuesta de Aguilar²³ sobre el proceso de conformación de la gobernanza, y de Blatter²⁴ sobre las instituciones políticas transfronterizas (comisiones, conexiones, coaliciones y asociaciones), es que se propone una tipología sobre las diferentes etapas de desarrollo por las que han transitado las regiones fronterizas del norte de México desde principios del siglo XIX hasta principios del siglo XXI, partiendo del carácter de las políticas públicas y la normatividad que se instrumentó en cada periodo. Es importante señalar que la revisión de una buena parte de la normatividad y políticas públicas en la frontera de México con Estados Unidos tiene como base la obra de Barajas, Almaraz, Reyes y Pérez, y en particular el capítulo de Barajas y Almaraz.²⁵

1. *Etapas de convenciones y tratados para la resolución de conflictos (1828-1994)*

La formalización de la frontera entre México y Estados Unidos es resultado de un Tratado que se firma entre estos dos países al final de un periodo de confrontaciones, invasiones y disputas por el territorio. La venta de una parte importante del territorio mexicano a Estados Unidos por el presidente Santa Ana, había dejado un gran malestar no sólo entre los ciudadanos, sino también entre la clase política, que advirtieron en ese suceso una vulnerabilidad de la soberanía nacional, y una amenaza constante por la posible pérdida de una nueva porción del territorio.

Como resultado de esta situación amenazante, en el ámbito bilateral se concretaron una serie de convenciones y comisiones de tipo bilateral, orientadas a resolver de manera definitiva los conflictos derivados de la falta de una adecuada delimitación geográfica entre México y Estados Unidos. Una vez que México logra su independencia de España, en 1828 se firma el primer tratado con Estados Unidos, el cual es ratificado hasta 1836 y es conocido como Tratado de Límites entre Estados Unidos y México. Sin embargo, aun con la firma del tratado de por medio, en la región transfronteriza se desarrollan intensas batallas por el territorio, por lo que ambos países deciden en 1848 dar término a dicha situación por medio de la firma del Tratado de Paz, Amistad y Límites (Tratado de Guadalupe Hidalgo), y con el cual no sólo se busca detener la expansión de Estados Unidos hacia México, sino también pacificar la zona de frontera para iniciar su desarrollo, principalmente del territorio mexicano. Aun cuando este evento significó un avance importante en la pacificación de la región fronteriza, el gobierno mexicano se ve en la necesidad

²³ Aguilar, Luis, “Gobernanza: normalización conceptual...”, *op. cit.*

²⁴ Blatter, Joachim, “From Spaces...”, *op. cit.*

²⁵ Barajas, María del Rosío y Almaraz, Araceli, “Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México”, en Barajas Escamilla, María del Rosío *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 145-202. Esta obra surgió después de una colaboración que el equipo de trabajo de El Colegio de la Frontera Norte (encabezado por una servidora) llevó a cabo con la Comisión de Fronteras de la Cámara de Diputados en 2010.

de buscar un nuevo acuerdo con objeto de dar certeza a la población que buscaba asentarse en la región.

De tal forma, que en 1853 se firma el acuerdo bilateral entre los gobiernos de México y Estados Unidos, conocido como el Tratado de Límites (Tratado de la Mesilla), el cual confirma nuevamente las delimitaciones de cada país. En este proceso de institucionalización de los límites geográficos entre estos países, se negocian varias Convenciones de tipo bilateral, los cuales van a coadyuvar a reafirmar los límites entre los dos países:

- a) En 1882 se establece la Convención para reponer los monumentos que marcan la línea divisoria entre Paso del Norte y el Océano Pacífico (Tratado de Remonumentación), la cual va a permitir que ambos países erijan monumentos que delimitan el espacio físico a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.
- b) En 1884, se firma la Convención de la línea divisoria entre México y Estados Unidos, siguiendo el lecho del río Grande y río Colorado (también conocido como Tratado de la Línea Fija), la cual buscaba incorporar en dicha delimitación geográfica los lechos de los ríos más importantes para el sur de Estados Unidos y el norte de México,²⁶ y a través del cual se va a permitir a los pobladores de la frontera mexicana el acceso al recurso natural compartido, el agua, sin el cual no es posible el desarrollo de las actividades humanas y productivas.
- c) Entre 1889 y 1900 ambos países acuerdan la creación de una Convención para el establecimiento de una Comisión Internacional de Límites con carácter temporal y definitivo, cuya función principal sería decidir sobre lo que ocurría en los cauces del río Bravo del norte y el río Colorado, cuya desembocadura llegaba a México procedente de Estados Unidos, y que en ambos casos constituían importantes fuentes de abastecimiento de agua.
- d) En 1905 se firma una nueva convención para evitar dificultades originadas por cambios frecuentes en el cauce del río Bravo y Colorado; a esta Convención se le llamó también Tratado de Eliminación de Bancos. Éste constituyó un preciado instrumento bilateral de resolución de conflictos, que obligaba a ambos países a discutir formas de distribución del agua y su reserva.

Es importante mencionar que, como lo señalan Keohane y Nye,²⁷ las relaciones de interdependencia también se dan en el ámbito ecológico, y los casos de política pública de corte bilateral que se firmaron en esta etapa, dan cuenta de la relevancia de la interdependencia entre ambos países respecto a los recursos naturales compartidos. Al mismo tiempo, los constantes tratados y acuerdos bilaterales que se firmaron en el periodo analizado, dan cuenta de las asimetrías de poder existentes entre las dos naciones.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., 1989, *op. cit.*

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

La pacificación de la región fronteriza, y su lento pero constante poblamiento, da origen a una etapa en la cual se prioriza la cooperación y la visión de que es posible avanzar a una región compartida, para lo cual los actores gubernamentales juegan un papel determinante, como se muestra en la sección siguiente.

2. Etapa de desarrollo de políticas de proximidad geográfica de la Frontera Norte (1848-1994)

Una vez que el territorio de frontera alcanzó un cierto grado de estabilidad, y su poblamiento fue creciente, la región se caracterizó por un intenso intercambio de bienes y servicios, el cual se produjo resultado de dos situaciones: la proximidad geográfica que hacía natural dicho intercambio, y los pocos controles aduanales existentes en dicho periodo. En esta segunda etapa, el desarrollo de la región fronteriza del norte de México fue considerable, toda vez que se diseñaron e instrumentaron un conjunto de normas y políticas que facilitaron el intercambio comercial, primero entre los pobladores y posteriormente entre las empresas de la frontera norte de México y la frontera sur de Estados Unidos.

Las primeras franquicias para la libre importación de alimentos, ropa y artículos de construcción fue habilitada en Matamoros, Tamaulipas entre 1848 y 1952. Dado el éxito de esta medida, otras regiones fronterizas también exigieron del gobierno central un trato similar, autorizándose en 1858 y en forma experimental el Régimen de Zona Libre para cuatro estados también alejados del centro del país: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. Esta normatividad estaría vigente hasta 1905, pero sería suficiente para reafirmar el proceso de interdependencia en la zona con mayor población en ese momento de la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, y como resultado de una fuerte presión al gobierno federal por parte de los gobiernos fronterizos del noreste del país, los cuales demandaban contar con instrumentos legales para facilitar el intercambio comercial y de servicios que se requerían en la región. Habría que recordar que a consecuencia de la puesta en marcha en 1919 de la Ley Volstead,²⁸ que durante la Gran Depresión prohibió la venta de alcohol en Estados Unidos, se produjo en las ciudades fronterizas del lado mexicano una fuerte demanda de servicios turísticos, que incluía la venta de alcohol. Lo anterior constituyó el marco en el cual entre 1933 y 1935 el gobierno federal aprueba la creación del Régimen de Perímetros Libres y Franjas y Zonas Libres fronterizas para los municipios del estado de Baja California (Tijuana, Ensenada, Mexicali, Tecate y Ensenada). De manera particular, en 1935 es autorizada la ampliación del régimen de franjas y perímetros libres para el municipio fronterizo de San Luis Rio Colorado en Sonora, también como consecuencia de la misma dinámica ya comentada.

²⁸ Conocida también como “ley seca” o “ley de alcoholes”.

En la década de 1930, la población de los estados fronterizos del norte de México ascendía a 2 054 345 habitantes,²⁹ y sin duda este Régimen de Zona Libre constituyó el punto de partida para el desarrollo de una fuerte dinámica económica e intenso intercambio comercial y social entre los espacios subnacionales de México y Estados Unidos. Dada la importancia de esta dinámica económica y poblacional que se experimentaba hacia finales de la década de 1930, entre 1939 y 1949 el gobierno federal cancela el régimen anterior, y da origen al Régimen de Zonas Libres (RZL) para los estados de Sonora y Baja California, manteniendo esta figura hasta 1994, con constantes ampliaciones en el inter, mismas que tuvieron que ser negociadas cada cinco o diez años, con el consabido efecto de zozobra por parte de los actores de la economía regional, quienes percibían una falta de comprensión y apoyo por parte del gobierno central para satisfacer sus necesidades. Por su parte, el gobierno federal, ya desde la década de 1950, experimentaba una fuerte presión por parte de los empresarios del centro del país, quienes no veían con buenos ojos la extensión de dicho Régimen de Zona Libre, toda vez que lo consideraban una competencia desleal para los productores nacionales, los cuales no podían competir ni en precio ni en calidad con los bienes y servicios que podían obtenerse en cualquier parte del mundo a través del Régimen de Zona Libre, amén de la falta de infraestructura carretera para conectar el centro del país con la región fronteriza del norte de México, pero en particular con el noroeste. Es hasta 1954 y 1960 que los gobiernos subnacionales empiezan a actuar en su propio beneficio, creando leyes como la de Fomento y protección de industrias del estado de Baja California, misma que tenía como objetivo apoyar el desarrollo industrial de la región, dadas las condiciones particulares que presentaba, dependiendo de insumos y maquinaria de importación, la cual era obtenida a través del régimen de zona libre.

Por el tipo de normatividad que se utilizó en este periodo, la proximidad fue la variable más importante para acercar a la región fronteriza de México y Estados Unidos, toda vez que el lado mexicano demandaba bienes y servicios que eran producidos o al menos comercializados por el lado norteamericano de la frontera, con lo cual señalamos que es en este periodo que se empieza a gestar una clara interdependencia económica entre las regiones fronterizas de ambos países.

3. *Etapa de programas y comisiones bilaterales de cooperación y redes transfronterizas basadas en la complementariedad (1942-1993)*

En la década de 1940, la región fronteriza del norte de México tenía ya su propia fortaleza: una población creciente y una dinámica económica basada en la in-

²⁹ Por orden de importancia, el Censo de Población reporta que en 1930 la población fronteriza del norte de México se distribuía de la siguiente manera: Chihuahua, 491 792 hab.; Coahuila, 436 425 hab.; Nuevo León, 417 491 hab.; Tamaulipas, 344 039 hab.; Sonora, 316 271 hab. y Baja California tan sólo registró 48 327 hab. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cpv/cpv1930/default.aspx>. Consultado el 4 de marzo de 2013.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

teracción transfronteriza y el comercio internacional, por lo que el surgimiento de procesos de cooperación era una condición natural a la que se llegaba.

En estos años, Estados Unidos estaba en franco desarrollo económico, creando la infraestructura urbana e industrial que le permitiría desarrollar y expandir su economía. La construcción del ferrocarril que buscaba cruzar de este a oeste con objeto de conectar alejadas regiones dentro de Estados Unidos, sólo sería posible con la obtención de mano de obra barata dispuesta a participar en largas jornadas de trabajo, en muchos casos en el desierto, y bajo condiciones climáticas extremas. Por ello a partir de 1942, México y Estados Unidos signan el ampliamente conocido Programa Bracero. En este Programa participó un número significativo de trabajadores mexicanos, en particular de trabajadores del campo que abandonaban las zonas rurales en busca de una mejora en sus condiciones de vida. A pesar de su éxito, y una vez que Estados Unidos hubiese completado su objetivo, de manera unilateral decide cancelar dicho programa, ejerciendo su poder real en la relación de interdependencia que ya guardaba entonces con México.

Lo cierto es que el Programa Bracero había sido durante su corta existencia, un buen punto de partida de la migración mexicana hacia Estados Unidos, y su cancelación constituyó el inicio de la migración de mexicanos a las ciudades y estados fronterizos del norte de México. El intenso flujo de personas que se da en este periodo, llevó a la creación en 1943 de la Asociación Mexicana-Estadounidense de Salud, con el objetivo de prevenir y resolver problemas de salud pública que se empezaban a desarrollar en la región fronteriza, como consecuencia de los amplios flujos de personas que de ambos lados interactuaban en las zonas fronterizas, como resultado de una proximidad geográfica importante entre pares de ciudades, tales como Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nogales-Nogales, Matamoros-Brownsville, Nuevo Laredo-Laredo, entre otros.

En este periodo surgen algunos mecanismos de cooperación *ad hoc* a las zonas fronterizas que en particular mantienen relaciones económicas y sociales muy estrechas, este es el caso de la conformación en 1959 de la Comisión Sonora-Arizona, misma que experimenta una primera etapa entre 1959 y 1979, y cuya importancia reside en que es el primer esfuerzo de búsqueda de mayor complementariedad y de creación de una visión conjunta de región transfronteriza, con posibilidad de potenciar el desarrollo de la región Sonora-Arizona a partir de unir las fortalezas de ambos estados fronterizos. Procesos de cooperación como el anterior, se mantendrían hasta principios del siglo XXI, bajo el estímulo de fenómenos como el crecimiento de la migración y el narcotráfico, que vendrían a complejizar la relación entre México y Estados Unidos y entre los estados fronterizos de ambos países, aunado al problema de la seguridad, principal prioridad para Estados Unidos, contaminando con ello la intensa interdependencia socioeconómica que se había desarrollado en la región en las últimas décadas.

Otro esquema de cooperación que fue importante en la década de 1980, es el Programa de Ciudades Gemelas, el cual buscaba aprovechar la cercanía geográfica de algunas ciudades fronterizas para estimular un desarrollo conjunto. Algunas de las ciudades que participaron de dicho concepto fueron Tijuana-San Diego, Ciudad

Juárez-El Paso, Nogales-Nogales, Laredo-Nuevo Laredo y Matamoros-Brownsville. La importancia de este esquema radica en que estos pares de ciudades fronterizas se identifican a sí mismas por su alto grado de interacción e interdependencia, y aunque el esquema como tal no se mantuvo ni evolucionó hacia otros niveles, el concepto de región construida a partir de la contigüidad geográfica y la complementariedad sí penetró en el público, y en muchos espacios públicos y privados se sigue utilizando el concepto de ciudades gemelas.

En 1980 surge un importante mecanismo bilateral de cooperación, la Comisión Binacional México-Estados Unidos, que tiene en sus manos la construcción de la agenda que contiene los temas relevantes en la relación bilateral entre los dos países; a través de dicha comisión se han discutido y resuelto las principales temáticas que plantea cualquiera de los dos países. Cabe señalar que este mecanismo, en el que ahora tiene un asiento la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, históricamente ha tenido un alto componente de discusión sobre los temas de la frontera.

Otra área de colaboración importante que ha involucrado a las regiones fronterizas entre México y Estados Unidos es el tema migratorio. En 1980 se crea el Programa Binacional de Educación Migrante, el cual reclama una participación conjunta de ambos países para asegurar la educación de la población migrante y de sus hijos. Este mecanismo ha permitido que en particular en las zonas fronterizas de Estados Unidos se atienda a este segmento de la población, con objeto de ofrecerles programas educativos *ad hoc*, tal y como requieren los trabajadores migrantes y sus familias, quienes al menos en estos años se ocupaban en las labores del campo, actividades que les imponía una movilidad continua. El fuerte flujo migratorio en la década de los ochenta, lleva a ambos países a acordar en 1993 el esquema de Enlaces Fronterizos que va a situarse en el ámbito de la migración y la seguridad fronteriza.

Bajo los procesos de desarrollo industrial compartido, el tema ambiental va a jugar un papel muy importante en las regiones fronterizas, ya que los grupos ambientalistas y sindicatos del sector manufacturero en Estados Unidos por mucho tiempo han criticado fuertemente el deterioro ambiental que supone estos procesos, y las poblaciones fronterizas en el norte de México han rechazado la falta de cuidado del medio ambiente por muchas de las industrias que se relocalizan en estos espacios, de tal forma que en 1983 se firma el Acuerdo de La Paz, que representó un convenio central entre México y Estados Unidos para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza, por medio del cual se define la cobertura del plan para las franjas fronterizas.³⁰ Este acuerdo se reforzaría en 1992 con la creación del Plan Integral Ambiental de la Frontera Norte. Nuevamente en 2003 se signa

³⁰ En el Acuerdo de la Paz de 1983 se definió que la zona fronteriza será considerada a través de 100 kilómetros (62.5 millas) de franja fronteriza de cada lado del límite internacional de México y Estados Unidos, contabilizándose 48 condados en Estados Unidos y 80 municipios en México. Sin embargo, este espacio posteriormente se recorrió en el lado mexicano hasta 300 kilómetros. Fuente: Biblioteca Virtual en Salud Fronteriza. Disponible en: <http://www.infofrontera.org/php/level.php?lang=es&component=19&item=5>. Consultado el 10 de junio de 2011. El U.S. Customs and Border Protection señala que asciende a 42, el número de puertos de entrada entre Estados Unidos y México. Disponible en: <http://apps.cbp.gov/bwt/>. Consultado el 10 de junio de 2011.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

un nuevo Programa Ambiental México-Estados Unidos que, como en los otros casos, refleja una problemática principalmente de orden transfronterizo.

En 1980 se conforma un interesante mecanismo de cooperación transfronteriza, se trata de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), que desde su conformación contó con la participación de los 10 gobernadores de los estados fronterizos: seis de México y cuatro de Estados Unidos. Cabe destacar, que durante los primeros años de funcionamiento de este esquema de cooperación, el mismo recibió muchas críticas, ya que algunos actores del entorno transfronterizo argumentaban que se trataba de un club de amigos, que expresaba poca voluntad para avanzar en forma seria y consistente hacia la construcción de una región transfronteriza, que aprovechara la proximidad geográfica para estimular la complementariedad en diversos procesos y para generar valor en las comunidades transfronterizas.

A pesar de los pronósticos, el esquema de la CGF logró sobrevivir, y previo a la firma del TLCAN a principios de la década de los noventa, los gobernadores fronterizos fueron muy activos en pro del proyecto de integración económica entre México, Estados Unidos y Canadá, al cual le veían muchas bondades para impulsar la competitividad en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos. De alguna forma, estos actores institucionales abrazaron la propuesta de la conformación de un Banco de Desarrollo, reeditando los fondos estructurales de la UE, y también apoyaron la creación de una Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), impulsada particularmente por los gobernadores fronterizos del sur de Estados Unidos.

Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 contaminaron la agenda de la CGF, de tal forma que los temas que tenían que ver la agilización del cruce fronterizo para mantener la competitividad de las redes globales de producción, así como del comercio transfronterizo, tomaron un matiz de seguridad, creciendo con ello las barreras no arancelarias al comercio, situación que se ha impuesto hasta estos días.

Otro de los temas de la agenda bilateral México-Estados Unidos que también va a tener un impacto a nivel transfronterizo es el Acuerdo Binacional UC Mexus-Conacyt-Comisión Binacional de Ciencia y Tecnología, en 1997, que plantea fomentar la cooperación en el ámbito de la ciencia y la tecnología, aprovechando la participación de las regiones fronterizas en las redes globales de producción, y el surgimiento de clústeres del conocimiento en diversos espacios de la frontera,³¹ de tal forma que la transferencia de tecnología se convierte en un elemento central para generar procesos de innovación y aprendizaje regional.

En el ámbito transfronterizo, otro tema relevante es el relativo a la salud pública, ya que dados los amplios flujos migratorios, enfermedades como la tuberculosis, y el VIH requieren de acciones concertadas, de tal forma que en 2001 se crea la

³¹ Barajas Escamilla, María del Rosío, “Complejos industriales en el sur de Estados Unidos y su relación con el crecimiento de los centros maquiladores en el norte de México”, en González-Aréchiga, Bernardo y Barajas Escamilla, María del Rosío (coord.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, Ed. Cárdenas; Celaya, Minerva y Barajas Escamilla, María del Rosío, “La academia y el sector productivo en Baja California. Los actores y su capacidad de vinculación para la producción, difusión y la transferencia de conocimiento y la innovación”, *Revista Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, vol. XXIV, núm. 55, septiembre-diciembre, pp. 41-80.

Comisión Salud Fronteriza México-Estados Unidos. Cabe señalar que esta comisión ha permitido a los gobiernos subnacionales actuar coordinadamente en el ámbito transfronterizo para impulsar campañas preventivas de salud materna, de la niñez y otras; en este esquema de cooperación, los gobiernos locales se han convertido en actores claves para la visibilidad de la comisión, la cual ha tenido la capacidad de ejercer un importante grado de gobernanza en el sector salud.

Los Programas, Asociaciones y Comisiones de orden bilateral aparecen en este periodo como formas predominantes de cooperación entre México y Estados Unidos, pero de efecto particular en sus regiones fronterizas, mismas que van a ser protagonistas en estos acuerdos de corte bilateral.

4. *Etapa de integración económica y complementariedad con base en políticas nacionales de desarrollo fronterizo (1961-1983)*

La década de los años sesenta marca un parteaguas en el desarrollo de la frontera norte, ya que para entonces su población se había duplicado con respecto a la década de 1930. De acuerdo con el Censo General de Población, en 1960 la población de los estados fronterizos del norte de México ascendía a 5 541 100 habitantes,³² lo que representaba un crecimiento poblacional muy rápido. Durante este periodo se impulsa un conjunto de políticas públicas de corte federal pero para la frontera norte de México, con el objeto de propiciar una mayor complementariedad económica entre la frontera norte de México y la frontera sur de Estados Unidos, en particular en el sector servicios, agrícola e industrial.³³

De 1960 a 1980, el diseño de políticas nacionales de corte regional estuvo monopolizado por el gobierno federal, existiendo una fuerte centralización en la toma de decisiones; los gobiernos estatales fronterizos se caracterizaban por su limitada capacidad para influir en el diseño de políticas regionales y dependían de los recursos económicos que les proveía el gobierno central para echar a andar dichas políticas.

Entre 1961 y 1965 se pone en marcha el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf), mismo que plantea como objetivo último el desarrollo de la región fronteriza del norte de México, esto a través de crear la infraestructura requerida para impulsar el desarrollo productivo y económico. En este periodo la frontera norte sufría de un serio retraso en su desarrollo urbano, y la falta de infraestructura que conectara esta región con los más cercanos centros poblacionales y productivos, en particular en el caso del noreste.³⁴

³² De acuerdo con el Censo General de Población, en 1960 la misma se distribuía de la siguiente forma: Chihuahua, 1 226 793 hab.; Nuevo León, 1 078 848 hab.; Tamaulipas, 1 024 182 hab.; Coahuila, 907 734 hab.; Sonora, 783 378 hab. y Baja California, 520 165 habitantes. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/boinegi/productos/censos/poblacion/1960/bc/VIIICG-PEBC60I.pdf. Consultado el 4 de marzo de 2013.

³³ Barajas, María del Rosío y Araceli Almaraz, “Normatividad y políticas de desarrollo...”, *op. cit.*

³⁴ Desafortunadamente, esta condición se ha agravado con los años y con la falta de apoyo del gobierno federal a los gobiernos estatales en el tema de la infraestructura urbana, pese al crecimiento poblacional por encima de la media nacional.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

En tanto, entre 1965 y 1971 con la nueva administración federal, se impulsa un nuevo programa de desarrollo fronterizo, llamado Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), y en el cual se propuso como principal instrumento el desarrollo del sector industrial, aprovechando la tendencia de relocalización de segmentos de la manufactura que se daba en los principales países desarrollados, entre ellos Estados Unidos; este programa ofrecía la posibilidad de impulsar procesos de complementariedad en el ámbito transfronterizo.

Para impulsar el PIF, como parte de una política sexenal para la frontera norte, se crea el Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), que se basaba en la atracción de inversión extranjera directa, principalmente proveniente del sur de Estados Unidos; a través de la IME, y que sería sin duda el detonante del desarrollo industrial a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Bajo este esquema, se trasladaban a las principales ciudades de la frontera norte como Tijuana, Ciudad Juárez, Nogales, Matamoros, Nuevo Laredo, procesos productivos basados en el ensamble simple y de bajo valor agregado, aprovechando los bajos costos de producción que ofrecía la región y la abundante mano de obra de baja calificación, cuyo origen era principalmente migrante. Para lograr el propósito anterior, se tuvieron que implementar políticas adicionales, como fue la regulación aduanal de las operaciones temporales, que eran la base de la industria maquiladora.

Por la importancia de la política aduanera para el comercio transfronterizo e internacional, debe señalarse que entre 1958 y 1966 el gobierno federal procedió a realizar cambios importantes en el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, para adaptarlo al código aduanero de Estados Unidos. En 1972 se modificó el artículo 321 del Código Aduanero, el cual fue la base de operación de la industria maquiladora de exportación; otras transformaciones a las leyes aduanales le siguieron, con objeto de asegurar y estimular la operación de las actividades de maquila como parte de la operación de las redes globales de producción.

Siguiendo con estas políticas nacionales de aplicación subregional, el gobierno mexicano impulsa el Programa de Industrialización de la Frontera Norte de México (PIF) con vigencia entre 1971 y 1977, y el cual mantiene en esencia el modelo anterior, de impulsar las actividades de subcontratación internacional, anclando con ello desde una política federal el desarrollo de la frontera norte al desarrollo económico de la frontera sur de Estados Unidos, ello a través de la intensificación del comercio fronterizo, el desarrollo industrial y los flujos turísticos de norte a sur. A diferencia del programa anterior, en esta ocasión en 1972 se crea un mecanismo que vigilará y estará a cargo de la instrumentación de esta política, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres. Se buscaba que la comisión intersecretarial hiciese las funciones de gobernanza sobre el proceso de desarrollo en la frontera norte de México. Lo interesante de este mecanismo, es que reafirma la normatividad que había sido central para el desarrollo fronterizo hasta la década de 1960, los Regímenes de Zonas y Perímetros Libres. Bajo esta normatividad, en 1972 se extiende la Franquicia de importación de artículos extranjeros a comerciantes en BC y parcial de Sonora.

FRONTERAS, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

En este modelo de desarrollo industrial, la inversión extranjera directa es el principal mecanismo de financiamiento, y por ello se realizan modificaciones a la ley de inversión con objeto de que se ajuste a las nuevas necesidades de inversión. De tal forma que en 1973 se crea la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, así como también se crea la Comisión Nacional de Inversión Extranjera. Ambos instrumentos van a tener un carácter estratégico en apoyo a la creciente interacción e interdependencia económica, que ya entonces es clara entre México y Estados Unidos a partir de la IME. Es importante mencionar que es en la región fronteriza donde históricamente se ha concentrado más de una cuarta parte de dicha inversión, predominando la inversión estadounidense.

Otro programa nacional fronterizo que le da continuidad a la política de complementariedad es el Programa Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres (Pronadef), el cual tiene una vigencia entre 1977 y 1983 y que es igualmente impulsado por el gobierno nacional para las regiones subnacionales de la frontera norte. Este programa también es acompañado de dos importantes instrumentos: la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. Bajo este programa se consolida la decisión del gobierno nacional para aprovechar la proximidad entre la frontera norte de México con la frontera sur de Estados Unidos y para impulsar los procesos de complementariedad, como alternativa de desarrollo de una región alejada de los más importantes centros productivos del país.

V. ETAPA DE INTEGRACIÓN REGIONAL CON AMÉRICA DEL NORTE Y POLÍTICAS DE COOPERACIÓN BILATERAL Y TRANSFRONTERIZA (1984-2015)

En México, el modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones entra en una franca crisis en la década de 1970, en tanto el proceso de globalización empuja a los diversos países hacia procesos de liberalización e integración económica. México no es la excepción, y a partir de mediados de los ochenta, hay una clara decisión por parte de la clase política del país para modificar el modelo de crecimiento económico. Aun cuando existían diversos procesos de integración en marcha, como el Mercosur,³⁵ la definición del gobierno central fue la de avanzar hacia una mayor integración económica con Estados Unidos, a través del desarrollo de un modelo exportador. En alineación con dicha visión, entre 1984-1988 se crea el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, en el cual claramente se prioriza nuevamente el modelo exportador sobre un modelo de producción interna.

³⁵ Acuerdo en el que participan países como Brasil, Argentina, Venezuela, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

En ese contexto, la frontera norte ya jugaba un papel importante, de tal forma que entre 1985 y 1988 se pone en marcha el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, cuyo eje es el Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (Pitex), el cual sustituye al Régimen de Zonas y Perímetros Libres; bajo este esquema, se preveía que el Programa de la Industria Maquiladora (IME) perdiera fuerza y se empezara a subsumir en el esquema Pitex.

A partir de mediados de los ochenta, se cierra un ciclo de programas nacionales dirigidos a las regiones fronterizas, que no sólo reconocía la vocación exportadora de la región fronteriza, sino que también le apostaba al desarrollo de una industria regional, objetivo que prácticamente queda cancelado bajo el nuevo paradigma de desarrollo industrial basado en un modelo exportador. Bajo este nuevo modelo, el principal mercado previsible para las exportaciones mexicanas era el estadounidense, y con ello se le apostaba a intensificar el grado de interdependencia asimétrica entre los dos países, de tal forma que desde principios de la década de 1990 se vislumbraba el avance hacia la construcción de un proceso de integración de América del Norte, donde México tomaba parte.

En 1993 se firma el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; resulta interesante que en el proceso de negociación de este tratado trilateral, el sector empresarial de las regiones fronterizas del norte de México y del sur de Estados Unidos actuaron en su momento bajo una visión de región transfronteriza, señalando las bondades y beneficios que en materia económica tendría la región con la firma de este acuerdo comercial. El acuerdo preveía que México iniciaría una reducción gradual de sus tarifas arancelarias frente a Estados Unidos, mientras en el primer año, Estados Unidos reducía sus tarifas para la entrada de productos de México en un 61% y Canadá en un 88.4 por ciento.

Junto a la firma del TLCAN, se signan otros acuerdos paralelos, los cuales van a tener un impacto directo para las regiones fronterizas, en particular entre México y Estados Unidos. En 1993 se firma el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre México, Estados Unidos y Canadá (CCA), que buscó responder a las preocupaciones expresadas por los grupos ambientalistas sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente de las regiones fronterizas, producto de un rápido desarrollo industrial y económico entre los tres países. Alineado a este objetivo, también se crean en la misma fecha otros dos importantes mecanismos de cooperación, mismos que van a tener como referente los programas Interreg,³⁶ los cuales se pusieron en marcha en la UE para apoyar el desarrollo de regiones transfronterizas. De esta forma surge la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef), que va a estar orientada a brindar el apoyo técnico para que las localidades fronterizas de México y Estados Unidos desarrollen proyectos en cinco áreas: agua y drenaje, residuos sólidos, calidad del aire, eficiencia energética y otros proyectos. En tanto el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), el cual se considera una ins-

³⁶ El programa de Cooperación Territorial Europea, se instrumenta por primera vez para el periodo 1990-1993, y está dirigido a fomentar la cooperación y las acciones conjuntas entre países miembros de la UE a tres niveles: transfronteriza (Interreg A), transnacional (Interreg B) e Interregional (Interreg C). Hasta el momento se han desarrollado cinco grandes programas.

titución hermana y complementaria de la Cocef, tiene entre sus objetivos financiar los proyectos que han sido presentados y aprobados previamente por la Cocef, la cual cuenta con una estructura directiva que facilita la gobernanza transfronteriza.³⁷

Los efectos de la firma del TLCAN han sido entre otros, una profundización en la interdependencia económica entre México y Estados Unidos, pero de carácter asimétrico, esto a pesar de los esfuerzos claramente insuficientes del gobierno mexicano para diversificar su economía. Un dato relevante es lo que sucede en 2000, en donde México destinó el 88.73% de sus exportaciones al mercado estadounidense, aun cuando 10 años después, es decir, en 2010, ya esta proporción era sólo del 73.10%, y ello se explica por el hecho de que después del TLCAN, México firmó otros acuerdos paralelos, en especial con Europa y ello le permitió en alguna medida, diversificar sus exportaciones. Algo similar sucedió con las importaciones, en 2000, México obtenía en el mercado estadounidense el 73.10% de sus importaciones, y en 2010 ya sólo el 49.69%, lo cual obedece más a un proceso de diversificación que de disminución de las importaciones vía sustitución con producción nacional.

Otros temas que surgieron en el contexto del proceso de integración de América del Norte en la década de los noventa, fue la presión estadounidense para que México participase en la lucha contra el narcotráfico; se reclamaba una coordinación gubernamental más eficiente, donde los gobiernos fronterizos de México-Estados Unidos estarían llamados a jugar un papel de co-responsabilidad con sus gobiernos centrales; con dicho propósito se creó en 1997, la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, cuyo principal propósito fue el intercambio de información entre gobiernos y el desarrollo de acciones conjuntas para detener el tráfico de drogas; lo cierto es que aun cuando se argumentaba que bajo este programa se abría el espacio para construir un proceso de gobernanza más amplio para dirigir la lucha contra el narcotráfico, en este tema, el gobierno de Estados Unidos de manera continua ha encabezado la política a seguir. Los efectos de estas políticas en las regiones fronterizas, particularmente de México, se han visto seriamente afectadas por ciclos de violencia que ha traído aparejado el combate al narcotráfico.

La etapa de seguridad e integración fronteriza

En el marco de la integración económica de América del Norte, en 2001 los tres países participantes en el TLCAN concertaron una estrategia para impulsar una mayor prosperidad en toda la región, y ésta fue a través de la Alianza para la Prosperidad de América del Norte, proyecto ambicioso que contemplaba la búsqueda de una articulación productiva más amplia, así como un proceso de homologación en los códigos aduaneros, entre otros.

Aunque hubo ciertos avances en el proceso de generar una gobernanza para la búsqueda de la prosperidad de las regiones fronterizas de México y Estados Unidos,

³⁷ El Consejo Directivo Binacional está constituido por 10 miembros: tres representantes del gobierno central por cada país, un representante por un estado fronterizo de México y Estados Unidos, y un representante de la sociedad civil por cada región fronteriza.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

esta iniciativa se vio truncada por la nueva política unilateral que ha impuesto Estados Unidos sobre su relación con México y Canadá, después de 2001, y que tiene que ver con el tema de la seguridad. De tal forma, que el APAN se convirtió en 2003 en el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), donde el tema de la seguridad se convirtió en un elemento central, como serán muchas de las políticas bilaterales y de corte transfronterizo que se impulsarán en los años subsiguientes.

De hecho, después de los ataques terroristas de 2001 en Estados Unidos, la política bilateral entre México y Estados Unidos, estuvo dominada por el tema de la seguridad fronteriza, dejando muy poco espacio para las políticas de cooperación para el desarrollo compartido en las regiones fronterizas. En 2002, se instrumentó el Plan de acción para la frontera México-Estados Unidos Infraestructura segura, cuyo objetivo fue contar con infraestructura de alta tecnología (bajo la idea de crear la llamada “frontera inteligente” o “Smart Border Agreement”) para detectar, por un lado, posibles ataques terroristas y, por otro, detener el tráfico de drogas, cuya demanda ha sido creciente entre diversos estratos de la población estadounidense. Sin duda para el país vecino, el costo de transacción de la lucha contra el narcotráfico es menor si se desarrolla en los puertos de entrada de su país, que si se desarrolla en las calles de sus principales ciudades.³⁸

La importancia de la frontera en términos del movimiento de personas y mercancía en los datos que nos presenta³⁹ que señala que en 2012, se registraron cruces fronterizos de más de 62 millones de automóviles particulares, dos millones de pasajeros de camión y 41 millones de peatones. En datos más específicos en 2015 se registraron cruces fronterizos de 74 158 801 automóviles particulares, 2 554 064 pasajeros de camión y 41 179 967 peatones según datos del U.S. Department of Transportation, 2016. Disponible en: http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCTSA.html.

Algunos instrumentos que fueron puestos en práctica con el Smart Border Agreement fueron los siguientes: Secure Electronic Network for Travelers' Rapid Inspection (SENTRI), utilizados hasta ahora en los principales puertos de cruce como Tijuana, Ciudad Juárez, Calexico, Laredo y Brownsville, y que consiste en la preselección como viajero confiable;⁴⁰ también se diseñó e implementó el Securing the Flow of Goods, que busca que tanto importadores como exportadores cumplan también este proceso de pre-calificación para considerarse importadores y exportadores seguros; Rail Vehicle y Cargo Inspection Technology es utilizada para facili-

³⁸ CRS Report for Congress. Border Security and the Southwest Border: Background, Legislation and Issues, 2005. Disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/r133106.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2016.

³⁹ Vega, Gustavo y Campos, Francisco E., “México y Estados Unidos: comercio, desarrollo y políticas de gestión de la frontera a partir del 11 de septiembre de 2001”, en Barajas Escamilla, Ma. del Rosío *et al.*, *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*, El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Juan Pablos Editor, México, 2015.

⁴⁰ Para lo cual es necesario satisfacer un conjunto de requerimientos establecidos por el gobierno norteamericano.

tar y eficientizar la inspección secundaria a vehículos de carga tanto en transporte ferroviario como terrestre; también se creó el mecanismo de Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) y FAST, que constituye otro sistema de certificación para manejo de carga segura, tanto por aire, tren, mar o vía terrestre.

Desafortunadamente, esta política norteamericana de lucha anti-terrorista y de combate al narcotráfico, ha sido aprovechada para combatir la migración, en particular la de la población que migra tanto de México como de otros países de América Central y Latinoamérica, y que utilizan como cruce la frontera de México con Estados Unidos. Con lo anterior, el proceso migratorio, ampliamente estudiado y explicado por expertos en el tema, pasa a ser criminalizado, dejando de lado su relación con los mercados de trabajo que demandan de esta mano de obra, la cual ha sufrido una evolución interesante, ya que hoy en día no solamente emigra población de baja calificación, sino también población de mayor calificación, que responde a su propio mercado laboral.

En 2005, un importante reporte desarrollado para el Congreso norteamericano,⁴¹ presenta un interesante análisis sobre los principales mecanismos de consulta y cooperación continua que en el último periodo dan cuenta de la relación entre México y Estados Unidos, mismos que tienen un efecto importante sobre las regiones transfronterizas: reuniones periódicas entre ambos presidentes; reunión anual binacional a nivel de secretarías,⁴² en donde se reúnen los 10 grupos de trabajo que existen alrededor de los principales temas de la relación bilateral; reuniones anuales de delegaciones del congreso, como parte del Grupo Interparlamentario México-Estados Unidos;⁴³ las reuniones de los diversos grupos de trabajo alrededor del TLCAN; reuniones de programas específicos de cooperación como el de la Comisión Ambiental de Cooperación Fronteriza (BECC), la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos,⁴⁴ y el Grupo de Trabajo en Puentes y Cruces fronterizos.⁴⁵

Sin embargo, después de este periodo, han surgido otros mecanismos de cooperación, aunque su común denominador es el tema de la seguridad, esto por encima del tema de la cooperación para el desarrollo. De manera particular, la lucha contra el narcotráfico ha sido apoyada por los gobiernos de México y Estados Unidos, bajo el Plan Mérida, puesto en marcha en 2008. Bajo este plan, el gobierno mexicano se comprometió a sellar sus fronteras (norte y sur) para cerrarle el paso no sólo a posibles ataques terroristas o a narcotraficantes, sino también a la población migrante que busca cruzar la frontera para ir en búsqueda de mejores condiciones de vida. El principal argumento que utiliza el gobierno norteamericano, a través de

⁴¹ CRS Report for Congress. Border Security and the Southwest Border: Background, Legislation and Issues, 2005, *op. cit.*

⁴² Esta comisión inició su funcionamiento desde 1981, y fue inaugurada por los presidentes Ronald Reagan y José López Portillo.

⁴³ Este grupo de trabajo bilateral fue instalado por primera vez en 1961, y aunque algunos años no ha sesionado, fue recientemente reactivado.

⁴⁴ Encabezado en 2000 por los secretarios de Salud de México y Estados Unidos.

⁴⁵ Este grupo celebró recientemente su trigésimo novena reunión y es parte de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

Homeland Security,⁴⁶ es la existencia de redes criminales que se dedican tanto al cruce ilegal de drogas como de personas; por su parte, el gobierno norteamericano accedió a otorgar recursos económicos al gobierno mexicano para llevar a cabo esta tarea, siendo principalmente dicha contribución en especie, es decir, a través de dotación de armamento, pero, como se ha argumentado por algunos estudiosos del tema,⁴⁷ este recurso es mínimo en comparación con lo que reciben países como Israel, entre otros.

Cabe señalar que pequeñas cantidades de dichos fondos han tenido que ser invertidos en ciudades fronterizas como Ciudad Juárez y Tijuana, después de que se han presentado fuertes críticas a este programa, con el propósito de apoyar la reconstrucción del tejido social de una población altamente violentada por el combate al narcotráfico y crimen organizado.

Otro tema que es abordado como parte de las relaciones transfronterizas después de 2001, y que se convierte en central para el desarrollo de las regiones fronterizas, en particular del norte de México es el combate al caos urbano y al déficit en infraestructura urbana, la cual es resultado de un acelerado crecimiento poblacional, por arriba del promedio nacional, en condiciones de anarquía urbana, pobreza patrimonial y un histórico rezago de infraestructura urbana, ya que desde la década de 1990, se ha priorizado la inversión pública en la infraestructura industrial con objeto de atender el crecimiento del sector manufacturero, dedicándose muy poca de esa inversión a la dotación de servicios a la vivienda y equipamiento de alumbrado público, entre otros.

Diversos esfuerzos entre pares de ciudades fronterizas se han desarrollado en la primera década del siglo XXI para generar procesos de planeación transfronteriza (Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nogales-Nogales).

En 2009, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), en su XXVII sesión en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, presenta el Plan Indicativo de Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos.⁴⁸

Se buscaba ser el referente de planeación de largo plazo para la región. Sin embargo, iniciativas de ley de gobernadores de Arizona como la SB1070 en 2010 y la SB1377 en 2016, que buscaban imponer sentencias máximas para personas indocumentadas que cometieran algún delito en el estado, han enrarecido el ambiente de cooperación y el plan indicativo mencionado, no ha logrado consolidarse como un verdadero instrumento de planeación transfronteriza.

⁴⁶ Homeland Security es una de las agencias del gobierno federal norteamericano que mayor poder y presupuesto concentra después de 2001. Son claros sus esfuerzos por mantener una visión de “un país en guerra”, ya que ello le asegura a sus dirigentes una influencia fundamental tanto en la política exterior como interior de dicho país.

⁴⁷ Escamilla Hamm, Patricia Elena, “Normatividad y políticas de seguridad nacional en la frontera norte”, en Barajas Escamilla, María del Rosío *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 255-295.

⁴⁸ La elaboración de este plan fue coordinada por El Colegio de la Frontera Norte y el Woodrow Wilson International Center for Scholars, logrando la participación de diversas instituciones a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.

Finalmente, cabe mencionar un nuevo mecanismo que se ha propuesto desde 2015 para retomar la cooperación entre México y Estados Unidos en dirección de la cooperación para el desarrollo, y es el llamado Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos, mismo que ha creado un Comité Ejecutivo Bilateral México-EUA para la Administración de la Frontera en el siglo XXI. Son muchos los temas que recupera este diálogo, se podría decir que es una re-edición del APAN de 2001, será interesante esperar ver sus alcances y resultados, en particular para el desarrollo compartido de la frontera de México con Estados Unidos.

VI. CONCLUSIONES

La proximidad y complementariedad son condiciones que caracterizan las relaciones que se establecen entre regiones fronterizas o regiones subnacionales de distintos países. Sin embargo, dichos procesos no podrían entenderse si no se analizan en una perspectiva más amplia, como lo es la interdependencia económica, social y ecológica que establecen los diversos países, en particular aquellos que mantienen una cercanía geográfica.

La globalización ha propiciado que los diversos Estados-nación atraviesen por un proceso de reestructuración territorial como consecuencia de su participación en amplios procesos de integración económica, social y política. Esta reconfiguración espacial modifica la función de las regiones fronterizas y propicia la construcción de regiones transfronterizas caracterizados por la proximidad geográfica y la búsqueda de complementariedad.

El desarrollo de la región fronteriza del norte de México y su avance hacia la construcción de una región transfronteriza, no podría entenderse sin considerar las diversas etapas por las que ha atravesado la misma y por la normatividad y políticas públicas que se han implementado en los diferentes niveles de la institucionalidad que influyen en la región fronteriza entre México y Estados Unidos: trilateral, bilateral, federal, estatal, local y transfronterizo. Sin duda en este proceso de desarrollo fronterizo, la política bilateral y transfronteriza han sido instrumentos de suma importancia, ya sea a través de los Tratados y Acuerdos, Comisiones, Conexiones, Coaliciones y Asociaciones.

No menos importante ha sido la política federal de aplicación para la frontera norte, que en gran medida delineó su modelo de desarrollo, el cual desde épocas tempranas estuvo claramente vinculado a su integración con la frontera sur de Estados Unidos.

En tanto, en los años recientes, los actores locales, tanto gubernamentales, como del sector privado y social han jugado un papel importante en la construcción de la gobernanza en el espacio de la cooperación transfronteriza.

En los últimos años, el proceso de construcción de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos se ha visto amenazado por la política unilateral de seguridad impuesta por Estados Unidos, creando fuertes inhibidores al proceso de in-

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

terdependencia económica y social y que amenaza los procesos de cooperación y gobernanza en la región de estudio. La última parte de este apretado resumen, da cuenta de la importancia de la política bilateral con claros efectos sobre las regiones fronterizas del norte de México y del sur de Estados Unidos, sin que exista un claro y preciso involucramiento de autoridades estatales y locales que puedan influir sobre la orientación de políticas públicas que afectan la dinámica económica, social y ambiental de una región en creciente proceso de interdependencia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, 1997.* Disponible en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html. Consultado el 21 de julio de 2016.
- Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), 2003 y 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>. Consultado el 21 de julio de 2016.
- Acuerdo de Cooperación Ambiental entre México, Estados Unidos y Canadá (CCA), 1993. Disponible en: <http://cooperacion-internacional.conanp.gob.mx/docs/Naec-s.pdf>. Consultado el 21 de julio de 2016.
- Acuerdo de la Paz de 1983. Disponible en: <http://www.infofrontera.org/php/level.php?lang=es&component=19&item=5>. Consultado el 10 de junio de 2011.
- AGUILAR, Luis, “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”, *Cuadernos de Liderazgo*, núm. 17, Barcelona, Evade, 2009.
- ANDERSON, Joan y GERBER, James, “Fifty Years of Change of the US-Mexico Border”, en *Growth, Development and Quality of Life*, Austin, University of Texas Press, 2008.
- BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío, “Complejos industriales en el sur de Estados Unidos y su relación con el crecimiento de los centros maquiladores en el norte de México”, en GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, Bernardo y BARAJAS ESCAMILLA, Rosío (coord.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, Ed. Cárdenas.
- *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2011.
- y ALMARAZ, Araceli, “Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México”, en BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 145-202.
- *et al.*, “Concepts and Measurements of Economic Interdependence: The Case of the United States and Mexico”, vol. 16, núm. 1, ISSN (Online) 1553-5304, ISSN (Print) 2194-5659, DOI.
- Banco de Desarrollo de América del Norte. 1993. Disponible en: <http://www.cocof.org/uploads/content/images/convenio%20SPAN.pdf>, consultado el 21 de julio de 2016.

- BLATTER, Joachim, “‘From Spaces of Place’ to ‘Spaces of Flows’? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America”, *International Journal of Urban and Regional Research* 28(3), 2004, pp. 530-548.
- BORDER GOVERNORS CONFERENCE, CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS, “Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos”, Monterrey, XXVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, 2009. Disponible en: http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Biblioteca_Digital/Plan_Indicativo_desarrollo.pdf. Consultado el 4 de marzo de 2013.
- CELAYA, Minerva y BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío, “La academia y el sector productivo en Baja California. Los actores y su capacidad de vinculación para la producción, difusión y la transferencia de conocimiento y la innovación”, *Revista Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, vol. XXIV, núm. 55, septiembre-diciembre, pp. 41-80.
- COMISIÓN EUROPEA, POLÍTICA REGIONAL, INFOREGIO, INTERREG. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/cooperation/european-territorial/. Consultado el 20 de julio de 2016.
- COMISIÓN DE COOPERACIÓN ECOLÓGICA FRONTERIZA (Cocof), 1993. Disponible en: <http://www.cocof.org/uploads/content/images/convenio%20SPAN.pdf>. Consultado el 21 de julio de 2016.
- COMISIÓN DE SALUD FRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 2000. Disponible en: http://www.borderhealth.org/files/res_2451.pdf. Consultado el 10 de julio de 2016.
- CRS REPORT FOR CONGRESS. Border Security and the Southwest Border: Background, Legislation and Issues, 2005. Disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl33106.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2016.
- Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y EUA. Comité Ejecutivo Bilateral México-EUA para la Administración de la Frontera en el siglo XXI. Disponible en: https://embamex2.sre.gob.mx/eua/images/pdf/boletines/020_DEAN_ES.pdf. Consultado el 21 de julio de 2016.
- ESCAMILLA HAMM, Patricia Elena, “Normatividad y políticas de seguridad nacional en la frontera norte”, en BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, El Colegio de la Frontera Norte, 2011, pp. 255-295.
- GORE, Tony, “Collaborative Governance and Territorial Rescaling in the UK: A Comparative Study of Two EU Structural Funds Programmes”, *Geo Journal*, Netherlands, vol. 72, 2008, pp. 59-73.
- GRUPO INTERPARLAMENTARIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1961. Disponible en: <https://torres.house.gov/media-center/press-releases/torres-nombrada-grupo-interparlamentario-mx-eeuu>. Consultado el 10 de julio de 2016.
- INEGI. Censo de Población, 2010. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1930/default.aspx>. Consultado el 4 de marzo de 2013.

MARÍA DEL ROSÍO BARAJAS ESCAMILLA

- JESSOP, Bob, “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas” *Revista Eure*, vol. XXX, núm. 89, Santiago de Chile, 2004, pp. 25-41.
- KEOHANE, Robert O., “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4 (Dec.), 1988, pp. 379-396. Blackwell Publishing Association Stable. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/>. Consultado el 31 de marzo de 2011.
- y NYE, Joseph S., *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois, Boston, Londres, Scott, Foresman, 1989.
- MAJONE, Giandominico, “Gobernanza y relaciones intergubernamentales: La experiencia europea”. Conferencia ofrecida en el Taller sobre Integración Económica y Costos de Transacción, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 26-28 de septiembre de 2011.
- MARTÍNEZ, Oscar, J., *Troublesome Border*, Tucson, University of Arizona Press, 2006.
- PERKMAN, Markus y SUM, Ngai-Ling, “Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance”, en PERKMAN, Markus y SUM, Ngai-Ling., *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Nueva York, 2002, pp 3-24.
- Plan Mérida*, 2008. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>. Consultado el 21 de julio de 2016.
- Plan Indicativo para la Competitividad y el desarrollo sustentable de la Frontera México-Estados Unidos*, 2009. Disponible en: [https://research.utep.edu/LinkClick.aspx?link=STRATEGIC+GUIDELINES+\(SPANISH\).pdf&tabid=40191&mid=123325](https://research.utep.edu/LinkClick.aspx?link=STRATEGIC+GUIDELINES+(SPANISH).pdf&tabid=40191&mid=123325). Consultado el 21 de julio de 2016.
- Plan Binacional de preparación y respuesta ante una pandemia de influenza Sonora-Arizona*, 2007. Disponible en: <http://www.borderhealth.org>.
- Reunión Binacional de Puentes y Cruces Fronterizos, 2015. Disponible en: <http://intrabec.cocef.org/programs/intranetnotasperiodico/uploadedFiles/iniciareunionndecrucesypuentesfront.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2016.
- SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA, “Plan de Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Influenza. Acciones en la frontera Sonora-Arizona, México”, Comité Nacional para la seguridad de Salud, 2006. Disponible en: http://www.borderhealth.org/files/res_688.pdf. Consultado el 4 de marzo de 2013.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, U.S.-MEXICO BINATIONAL COMMISSION, 1981, <http://www.state.gov/p/wha/ci/mx/c10787.htm>. Consultado el 10 de julio de 2016.
- U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, 2016, “Border Crossing/Entry Data”, Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportation Statistics, based on data from the Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection, Office of Field Operations, Washington, D. C. http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCTSA.html. Consultado el 15 de agosto de 2016.

FRONTERAS, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

VEGA, Gustavo y CAMPOS, Francisco E., “México y Estados Unidos: comercio, desarrollo y políticas de gestión de la frontera a partir del 11 de septiembre de 2001”, en BARAJAS ESCAMILLA, María del Rosío *et al.*, *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*, El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Juan Pablos Editor, México, 2015.

