

INTERDEPENDENCIA, COOPERACIÓN  
Y GOBERNANZA EN REGIONES TRANSFRONTERIZAS

María del Rosio Barajas Escamilla  
Luis F. Aguilar  
(*coordinadores*)



2013

Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas /  
María del Rosio Barajas Escamilla, Luis F. Aguilar, coordinadores. -- Tijuana. :  
El Colegio de la Frontera Norte, 2013.

380 pp. ; 21.5 x 14 cm.

ISBN: 978-607-479-119-8

1. Región fronteriza mexicoestadounidense – Integración económica. 2.  
Región fronteriza mexicoestadounidense – Política y gobierno. I. Barajas  
Escamilla, María del Rosio. II. Aguilar, Luis F. III. Colegio de la Frontera  
Norte (Tijuana, Baja California).

HC 137 .M46 I5 2013

Primera edición, 2013

D. R. © 2013, El Colegio de la Frontera Norte  
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5  
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, B. C., México

ISBN: 978-607-479-119-8

Coordinación editorial: Óscar M. Tienda Reyes  
Edición y corrección: Alejandra Esquer / Melissa Aguiñaga / Ana Lilia Ramírez  
Diseño editorial: Melissa Aguiñaga / Alejandra Esquer  
Diseño de portada: Amaranta Caballero Prado  
Fotografía de portada: Alfonso Caraveo Castro (Archivo Colef)

Proyecto Conacyt núm. 106367, “Cooperación y gobernanza  
bilateral y transfronteriza: Lineamientos de políticas públicas”.

Impreso en México / Printed in Mexico

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
<i>Introducción</i>	
María del Rosio Barajas Escamilla / Luis F. Aguilar . . . . .	9
 I. LA INTERDEPENDENCIA, LA COOPERACIÓN Y LA GOBERNANZA  	
<i>La interdependencia como una perspectiva teórica para entender el desarrollo de la región transfronteriza México-Estados Unidos</i>	
María del Rosio Barajas Escamilla . . . . .	33
<i>Procesos de defronterización y refteronterización en la región fronteriza México-Estados Unidos</i>	
Pablo Wong-González . . . . .	77
<i>Gobernanza transfronteriza: Una observación conceptual</i>	
Luis F. Aguilar . . . . .	103
<i>Planeación y desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos: Una aproximación teórico-conceptual</i>	
Sergio Peña Medina . . . . .	117
 II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN EN REGIONES TRANSFRONTERIZAS DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA  	
<i>Las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. De la de- pendencia a la interdependencia compleja. Desafíos para el futuro</i>	
Gustavo Vega Cánovas . . . . .	141

<i>Gobernanza en las relaciones fronterizas México-Estados Unidos:</i>	
<i>La política de seguridad fronteriza</i>	
José María Ramos García . . . . .	173
<i>Instituciones, mecanismos e instrumentos de la gobernanza</i>	
<i>transfronteriza: Una aproximación a la estructura</i>	
<i>y niveles de las relaciones intergubernamentales</i>	
Marcos Sergio Reyes Santos . . . . .	195
<i>Gobernanza y gestión del desarrollo en la frontera México-Estados</i>	
<i>Unidos: La Conferencia de Gobernadores Fronterizos</i>	
Francisco Lara-Valencia / Carlos de la Parra Rentería /	
Mayra Patricia Melgar López / Kristofer Patrón Soberano /	
Carolina Sánchez Gastélum . . . . .	225
<i>Problemas y oportunidades para el desarrollo humano</i>	
<i>en la región transfronteriza Sonora-Arizona</i>	
Blanca E. Lara Enríquez / Gustavo Córdova Bojórquez /	
José Guadalupe Rodríguez Gutiérrez / Justin Dutram . . . . .	255

### III. LOS PROCESOS DE COOPERACIÓN Y GOBERNANZA EN LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

<i>Los procesos de integración económica en Europa y América:</i>	
<i>Los costos de transacción, la gobernanza</i>	
<i>y las relaciones intergubernamentales</i>	
Giandomenico Majone . . . . .	283
<i>La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales</i>	
<i>del Mercosur: La importancia de una construcción</i>	
<i>regional desde abajo</i>	
José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone . . . . .	299
<i>El ADN de la cooperación transfronteriza. La cooperación</i>	
<i>informal en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal</i>	
Enrique José Varela Álvarez . . . . .	329
<i>Conclusiones generales</i>	
Luis F. Aguilar / María del Rosio Barajas Escamilla . . . . .	357
<i>Acerca de los autores . . . . .</i>	371

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

María del Rosio Barajas Escamilla  
Luis F. Aguilar

Los temas de interdependencia, cooperación y gobernanza en el ámbito transfronterizo resultan ser el centro de la discusión de los diversos trabajos que se presentan en este libro, y aunque los autores abordan tales conceptos desde distinta óptica, éstos integran el hilo conductor de las diversas discusiones que se incluyen a lo largo del mismo.

Recientemente en los estudios sobre frontera se le ha dado un papel relevante al concepto de interdependencia para explicar los diversos fenómenos que se suscitan en dicho ámbito, acompañándolo también del concepto de reescalamiento del territorio a partir del proceso de globalización, el cual ha dado lugar a la construcción de regiones transfronterizas.

Cabe señalar que los primeros estudios que se llevaron a cabo sobre regiones fronterizas, particularmente en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, analizaron las relaciones fronterizas desde una perspectiva de relaciones de dependencia (Martínez, 2006; Herzog, 1999) ya que se habían originado como consecuencia, por un lado, de situaciones de conflicto que acompañaron el proceso de delimitación del espacio fronterizo entre México y Estados Unidos, que concluyó

<sup>1</sup> Se agradece el apoyo brindado por David Rocha para la revisión de este capítulo.

LA INTERDEPENDENCIA COMO UNA PERSPECTIVA  
TEÓRICA PARA ENTENDER EL DESARROLLO  
DE LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA  
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

*María del Rosio Barajas Escamilla*

INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El objetivo principal en este capítulo es desarrollar un análisis sobre el papel que han jugado los diversos procesos de interdependencia, principalmente el socioeconómico, en la configuración de las relaciones entre México y Estados Unidos, así como la forma en que lo anterior ha influido en la solución de conflictos y en la creación de esquemas de cooperación y gestión en la región transfronteriza entre ambas naciones.

El argumento central que se maneja es que para entender cómo se gestiona el conflicto y cómo se promueve la cooperación en esta región transfronteriza es necesario entender los efectos de la proximidad geográfica y la complementariedad que se da entre ambos países, lo cual ha dado lugar a la configuración de un proceso de interdependencia asimétrica y compleja en diversos ámbitos. También se sostiene que la interdependencia económica se ha fortalecido como consecuencia de procesos de integración en que participan ambos países, y cuyo efecto más claro se puede apreciar en las dinámicas que se suscitan en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos.

<sup>1</sup> Se agradece el apoyo de la maestra Marcela Martínez en la construcción de cuadros y valiosas sugerencias para la mejora del documento. De la misma manera, agradezco el apoyo brindado por Claudia Esparza, Nadia Guerrero, Dulce Mariscal y David Rocha, durante la preparación de este libro.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: En un primer apartado se aborda los conceptos de frontera, región transfronteriza, interdependencia asimétrica y compleja, y su relación con la cooperación y el conflicto. En seguida se presenta el contexto en el cual se ha producido el desarrollo de la frontera norte de México y de su participación en un entorno transfronterizo, con una breve revisión de las políticas y normas que han propiciado una fuerte relación de complementariedad con la frontera sur de Estados Unidos basados en la proximidad, de igual forma se muestra algunos datos empíricos sobre las características que asumen dichas relaciones de interdependencia y los efectos que ello ha tenido sobre los procesos económicos, sociales, ecológicos y de seguridad que acontecen en dicho espacio transfronterizo. Al final se presenta las conclusiones.

#### REGIÓN TRANSFRONTERIZA E INTERDEPENDENCIA: UN ESPACIO DE INTEGRACIÓN, CONFLICTO Y COOPERACIÓN

Hasta la década de 1970, la perspectiva que predominó en el estudio de los procesos fronterizos fue la teoría de la dependencia, la cual fue acuñada por la escuela estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bajo este marco conceptual, las fronteras eran vistas como fuente de conflicto y de contención en contra del expansionismo de otros países. Se puede decir que este marco analítico fue el más utilizado hasta tiempos muy recientes para estudiar diversos procesos en la región fronteriza entre México y Estados Unidos. Estos son los casos de Martínez (2006) y Herzog (1999).

A partir de la década de 1990 una nueva perspectiva teórica, llamada interdependencia, empieza a utilizarse para analizar los procesos transfronterizos, los cuales han sufrido una transformación importante a partir del desarrollo de la globalización y el reescalamiento de los territorios (Brenner, 1999). Esta perspectiva se acuñó bajo la escuela de relaciones internacionales en la década de 1970 y su principal tesis es que un efecto importante del proceso de globalización y el desarrollo tecnológico era la creciente interdependencia entre los países, principalmente en los órdenes económico, social y ecológico. Si bien es cierto que un argumento central de la teoría de interdependencia es utilizar la cooperación para reducir el conflicto entre países, también se reconoce

que las diferencias de poder entre países y las asimetrías son elementos importantes en dichas relaciones.

El estudio de la región transfronteriza implica reconocer la importancia de la escala geográfica y la forma en que la han afectado diversos procesos de orden mundial, de tal forma que hoy nos enfrentamos a un fenómeno de reescalamiento del territorio donde los procesos antes mencionados confluyen en diversas escalas al mismo tiempo complejizando su entendimiento y naturaleza.

#### *El reescalamiento y la región transfronteriza*

La formación de los bloques económicos regionales es la expresión más clara de un creciente proceso de interdependencia entre países y regiones, estimulados por el proceso de globalización en un esfuerzo por utilizar la integración regional como estrategia de competitividad, reforzando con ello la interdependencia económica entre los países y entre los bloques.<sup>2</sup>

El predominio que en la posguerra tuvo la escala nacional sobre la escala subnacional fue resultado de una sincronía entre la economía nacional y el Estado nacional, el predominio de una economía cerrada, con base en la producción en masa y con estados subnacionales que fungían como mecanismos de transmisión de la política nacional. A partir de la década de 1970, esta situación empieza a modificarse, lo que da lugar a un predominio de la escala global sobre la escala nacional. Como señala Jessop (2004), bajo el contexto de la globalización se asiste al debilitamiento de la noción de economía nacional como objeto de gestión económica; se parte de que las políticas macroeconómicas resultan insuficientes para resolver problemas específicos de las economías regionales y locales, y que la economía basada en el conocimiento (EBC)<sup>3</sup> va a reemplazar a la economía nacional como objetivo de la gobernanza económica.

<sup>2</sup> A partir de la década de 1970 se conformaron diversos bloques regionales: Comunidad Económica Europea-Unión Europea (U. E.), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Mercado Común de América del Sur (Mercosur), Tratado de Libre Comercio entre los países del Sudeste Asiático (ASEAN), entre los más importantes.

<sup>3</sup> La EBC constituye la base de una nueva forma de competitividad internacional, que incorpora los conceptos de flexibilidad productiva, capital social, procesos de aprendizaje, búsqueda de confianza, TIC y el concepto de gobernanza descentralizada.

Lo anterior nos lleva a preguntar cómo se produce la revitalización de la escala, como resultado de una lucha por una nueva forma de institucionalización social, material y espacio-temporal, que dará lugar a la emergencia de nuevos lugares, la creación de nuevos espacios y el desarrollo de nuevas escalas de organización.

El proceso de reescalamiento en el mundo, tal y como lo señala Jessop (2004), posee elementos que contribuyen a la explicación sobre lo que sucede en las regiones transfronterizas toda vez que dicho proceso se ve influido por la existencia de diversos grados de hegemonía entre los espacios y por el establecimiento de diversas jerarquías entre los mismos; es bastante común que se produzca una superposición de esferas de influencia, dada la multiplicidad de escalas que se conjuntan. Así mismo, el reescalamiento siempre tiene un componente nacional, ya que cada espacio corresponde a un determinado Estado-nación pero, a la vez, como lo señala Delgadillo (2004) también cuenta con una fuerte influencia transnacional; además, la emergencia de procesos de interdependencia a nivel escala es altamente significativa en un contexto de economías globalizadas, lo cual da lugar a la configuración de regiones autocontenidas, donde toda escala, por pequeña que sea, resulta significativa en virtud del desarrollo de actividades económicas reales.

Por su parte, Delgadillo (2004) refiere a Santos (1996) para afirmar que en el período actual el estado territorial da paso a la transnacionalización del territorio y ello a una serie de desigualdades regionales. Al respecto, en un estudio reciente de la CEPAL, firmado por Mattar y Cuervo (2004), se afirma que las desigualdades territoriales y sociales mantienen una relación dialéctica, por lo que no basta con sólo propiciar la convergencia productiva. En el caso de la región de estudio, implicaría un intento por cerrar la brecha de productividad con Estados Unidos, pero también reducir la llamada heterogeneidad estructural interna y atender estas diferencias en el territorio, como podría ser el caso de la región transfronteriza.

En esta misma tónica de considerar los cambios que se suscitan en la escala territorial, la CEPAL (2010) propuso centrar los esfuerzos de cooperación regional en ocho grandes áreas con la intención de cerrar brechas entre las economías, en particular la de América

Latina: en el ámbito intrarregional (fomento del comercio dentro de la región, inversión en infraestructura, cohesión social y reducción de las asimetrías); y en el ámbito de la cooperación para enfrentar los retos de la globalización (innovación y competitividad, acercamiento conjunto de América Latina y el Pacífico, reformar el sistema financiero internacional y atender los efectos del cambio climático). Aunque esta visión está pensada para América Latina y el Caribe, la extrapolación es posible hacia el análisis de la región compartida entre México y Estados Unidos, donde el problema de las asimetrías es un problema mayor en las relaciones entre ambos países, asimetrías que se van a expresar claramente en la región transfronteriza común.

Lo anterior permite arribar al concepto de región transfronteriza (RTF). Para Perkman y Sum (2002), la RTF es concebida como una unidad territorial que comprende unidades subnacionales contiguas de dos o más Estados-nación. Por su parte, Jessop (2002) ofrece otra variante del concepto donde la RTF “se desarrolla a partir de intercambio basado en proximidades y complementariedades geográficas, económicas, políticas y de seguridad”. Por lo que la proximidad y la complementariedad van a ser dos elementos esenciales de la RTF, tal y como se habrá de destacar a lo largo del trabajo.

La emergencia de la RTF está fuertemente vinculada con el proceso de reestructuración de los Estados-nación debido a que, de algún modo, la conformación de dichas regiones significa, tal y como se conocía hasta hace muy poco, una desnacionalización del Estado territorial, lo que hace que el espacio transfronterizo se rijan por una gobernanza multinivel, dada la cantidad de estratos decisivos que intervienen en esta escala espacial y por el seguimiento de políticas internacionales. Dicha gobernanza se va a expresar, como lo señalan Agrannoff (2006) y McGuire (2006), en la emergencia de asociaciones público-privadas y de amplias redes de colaboración que permiten la creación de vínculos funcionales y responsabilidades conjuntas entre los actores y las diversas escalas de intervención.

A este punto de la discusión, resulta interesante la idea de que no todas las regiones que hacen frontera logran constituirse en RTF, ello lo podemos constatar con lo sucedido entre el término de la Segunda Guerra Mundial y el término de la Guerra Fría, cuando, en particular,

los países europeos y euroasiáticos se dividieron entre países socialistas y capitalistas con muy pocos vínculos e interacciones entre sí. Al respecto, en el trabajo desarrollado por Perkman y Sum (2002) se hace referencia a los factores que influyen en la creación de una RTF, entre los que destaca la gran permeabilidad de las fronteras toda vez que son espacios donde se producen diversas transnacionales que llegan a producir diversos arreglos transnacionales, influenciados por la proximidad geográfica; también la RTF puede ser resultado del movimiento de capacidades hacia los Estados, dominando con más fuerza el poder de los intereses de uno de ellos y, como consecuencia, del impulso a transformaciones económicas en las regiones de frontera geográfica, a partir de incentivar procesos de complementariedad.

Perkman y Sum (2002), y Jessop (2004) proponen una tipología sobre las razones que dan lugar a la conformación de RTF: *a)* resultado de formas ilegales de organización económica y política, *b)* de espacios económicos vinculados con recursos naturales compartidos, *c)* impulsados por *spillovers*, *d)* creación de nuevos espacios económicos funcionales, *e)* promovidas directamente por el Estado-nación, *f)* impulsada por los cuerpos supranacionales para quebrantar la escala nacional, *g)* como reacción al desarrollo desigual, *h)* como parte de la construcción de un proyecto nacional en los territorios de estados multilaterales, *i)* como emergencia de construcción de iniciativas institucionales y/o políticas empresariales al término de la guerra fría.

Así mismo, Boisier (2003), en su conocido trabajo, discute la existencia de modelos mentales y modelos reales, como una propuesta metodológica para analizar la realidad de los espacios territoriales, y la perspectiva de la complejidad para analizar los diversos procesos sociales. Sin duda, lo anterior puede ser aplicado al análisis de las RTF.

Y en gran concordancia con él, Medina (2008) sugiere el uso de un modelo sociocultural para analizar las fronteras internacionales que se caracterizan por considerar la existencia de diversos procesos vinculados con la localización de infraestructura productiva, de espacios intermedios, de densidades y flujos, y agrega en su análisis otras dimensiones donde identifica diversos procesos que involucran recursos materiales y culturales, las riquezas del subsuelo, la distribución, los cultivos, la localización, las industrias, las aduanas y los

pasos fronterizos. Así mismo, el autor propone que la base histórica y espacial del modelo sociocultural está basada en cuatro subcampos de interacción: *a) ideacional*, corresponde al imaginario colectivo y a la imagen que hay sobre los otros, surgiendo lo que se conoce como una cultura de frontera; *b) normativo*, compuesto por sistemas de representación institucionalizada;<sup>4</sup> *c) materialista*, donde los intercambios económicos están regulados por leyes de intercambio transnacional; *d) agencial*, este último corresponde a la dimensión subjetiva de la frontera, propios de la configuración del territorio.

Una vez que hemos definido las características del espacio transfronterizo y la complejidad del mismo, resulta importante referirnos a otro de los procesos que cruzan estos territorios: la interdependencia asimétrica y compleja, y su relación con los procesos de conflicto y cooperación, conceptos que nos permiten operacionalizar los procesos propios del territorio de frontera.

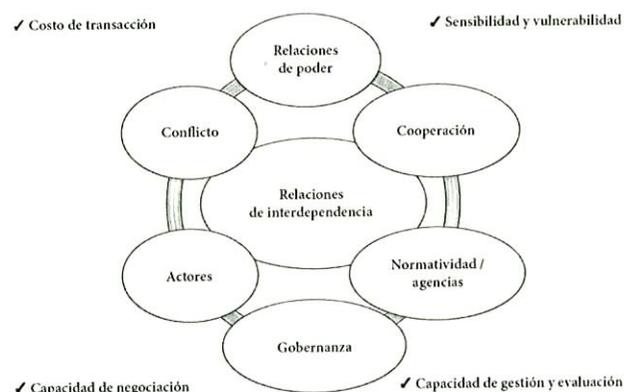
#### *La región transfronteriza en el contexto de la interdependencia asimétrica y compleja*

El concepto de interdependencia surge de una disputa entre diversas corrientes del campo de conocimiento de las relaciones internacionales. Por un lado, la corriente tradicionalista, conocida como escuela del realismo, surge después de la Segunda Guerra Mundial y se mantiene como una teoría fuertemente validada hasta la década de 1970, obedece a una nueva reconfiguración geopolítica en el mundo y plantea que se requiere del poder militar para establecer la hegemonía del mundo capitalista sobre el socialista y para crear un poder hegemónico que guíe al resto de los países, siendo la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) uno de sus principales instrumentos en esta tarea. En contraparte, durante las décadas de 1970 y 1980, emerge una nueva perspectiva teórica llamada escuela del liberalismo, la cual propone que como consecuencia de la creciente participación de las economías nacionales en un proceso global, y gracias al efecto del desarrollo tecnológico alcanzado por la humanidad y el avance de las nuevas TIC los países se volvían

<sup>4</sup> Por medio de normas, leyes, mecanismos y organismos formales e informales.

altamente interdependientes entre sí, advirtiendo que el Estado-nación ya no era el principal actor en la definición del curso de los países, sino que emergían nuevos actores (empresas multinacionales, movimientos sociales transnacionales y organismos multilaterales y supranacionales) con fuerte capacidad de influir en la nueva configuración del mundo, por lo que proponían que las hegemonías no estarían ya determinadas por el poder militar, sino por el poder económico (a lo largo del apartado se aborda los elementos que son mostrados en la figura 1).

FIGURA 1. Elementos conceptuales del proceso de interdependencia



FUENTE: Elaboración propia con base en Keohane y Nye (1989).

Algunos textos importantes en el tema de la interdependencia son los de Nye y Keohane (1971); Keohane y Nye (1974, 1989 y 2000); Keohane (1988, 1989 y 1998) y Keohane y Martin (1995). Para estos autores el concepto de interdependencia sólo puede entenderse en el marco del desarrollo de la globalización económica y del fuerte crecimiento del comercio internacional (particularmente con sus procesos de deslocalización-relocalización industrial).

Para Keohane y Nye (1989) la interdependencia es un concepto que describe una situación de “mutua dependencia y de afectación de fuerzas externas” donde la cooperación es un proceso inherente a dicha dependencia y debe ser analizada a la par que el conflicto, ya que una subyace en la otra. Dichos autores señalan que las relaciones de

interdependencia se dan en diversos ámbitos. En la interdependencia económica, por medio de los flujos entre países de comercio creciente se ejemplifica las redes globales de producción (RDG)<sup>5</sup> en el sector agrícola y manufacturero, desarrollo de la actividad turística y de servicios, entre otros. También se concibe que existe la interdependencia social, basada en el desarrollo de las TIC, a partir de las cuales se han expuesto las contradicciones de este mundo actual, y finalmente se configura la interdependencia ecológica como consecuencia del cambio climático y los cambios en la naturaleza que dan origen a la participación de los países en actividades compartidas para confrontar los desafíos y preservar la vida. Así mismo, después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos ha quedado claro que dicha interdependencia se da también en el ámbito de la seguridad, lo que ha llevado a que desde los países centrales se imponga al mundo una política de seguridad de fronteras sin precedente en la historia moderna.

Desde la perspectiva de la interdependencia, la cooperación surge a partir de la necesidad de resolver un conflicto o al menos prevenirlo. Es posible analizar dicho proceso de cooperación en el marco de las relaciones de interdependencia que se dan entre los actores ya mencionados. Es importante reafirmar que la existencia de relaciones asimétricas es ampliamente reconocida por esta perspectiva teórica, pero el hecho de existir mutuas situaciones de dependencia genera nuevos juegos de poder en las relaciones entre países.

Keohane y Nye (1974, 1989 y 2000) le dedican una parte muy importante de su desarrollo teórico a discutir el proceso de la cooperación, al considerar que una condición básica para que ésta fluya y pueda ser efectiva, se requiere un ambiente de respeto e intención de colaborar, pero también se reconoce que el respeto a las diferencias es un factor inherente en el proceso de cooperación; de lo contrario la relación sería de subordinación, pues se parte del hecho de que los distintos actores defienden y buscan que sus propios intereses queden

<sup>5</sup> Las RGP son un concepto desarrollado por I. Wallerstein (1979) y Gereffi y Korzeniewicz (1994), y alude a la desconcentración geográfica de las actividades productivas de la empresa transnacional, pero en la que por medio del desarrollo de una sofisticada red logra mantener el control y el comando de sus operaciones productivas, pero obtiene ventajas de acceder a mano de obra de baja y alta calificación a bajo costo.

a salvo. Se sostiene que la interdependencia estimula la cooperación entre regiones y no necesariamente elimina la competencia entre las mismas. Esto se ha venido comprobando con lo que ocurre alrededor de los procesos de integración regional, donde los países deciden formar parte de un gran bloque económico pero dado que sus capacidades y competencias son diferentes, los efectos de la búsqueda de mercados y de sus estrategias competitivas son distintas.

Por lo anterior, primero se requiere identificar las fuentes y naturaleza de las instituciones que están a cargo de la cooperación como componente de la interdependencia, pues la cooperación podría ser conducida por el Estado o por otras instituciones del sector privado o social, como lo señala Jessop (2004). Es decir, según las fuentes y naturaleza de la cooperación se puede definir los alcances de este proceso y sus posibilidades para lograr metas mayores a las que se producen, por ejemplo, como consecuencia de procesos de cooperación liderados por actores del sector privado o social.

Es importante resaltar que un proceso de interdependencia creciente no va a resultar de manera necesaria en un proceso de cooperación creciente que reemplace por sí mismo al conflicto (p. ej. el comercio contra la seguridad fronteriza), como se ha mencionado, la cooperación no exime la competencia. Sin embargo, hay dos perspectivas para analizar costos y beneficios en una relación de interdependencia: ganancias conjuntas o pérdidas conjuntas, y ganancias relativas y distintas formas de distribución de las ganancias. En este escenario, resulta difícil visualizar en qué medida los beneficios de la relación pueden exceder los costos, lo cual va a depender en gran medida de la fortaleza económica de cada país y la posición de sus economías en el comercio internacional, tal y como lo señalan Axelrod y Keohane (1985).

Una característica intrínseca de los procesos de interdependencia es la diferencia en los costos de transacción,<sup>6</sup> como lo han señalado Keohane y Nye (1989), y recientemente Majone (2010), resulta difícil establecer a priori si los beneficios excederán los costos: ganancias conjuntas, pérdidas conjuntas o ganancias relativas, distribución de la

<sup>6</sup> El concepto refiere a costos derivados de la búsqueda de información, de los procesos de negociación, y/o de la vigilancia e intercambio de los procesos en que se basa la interdependencia.

ganancia. Por ejemplo, Majone (2010) 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 U. E. (España, Portugal), lo cual se debe a las asimetrías de poder entre los países participantes en este proceso de integración regional.

El asunto de los costos de transacción nos sitúa en la cuestión de las relaciones de poder que subyacen en las relaciones de interdependencia, y que se pueden observar no sólo en las relaciones de país a país, sino en las relaciones entre regiones o espacios subnacionales, debido a que la interdependencia no es simétrica y está determinada por el poder de los actores y sus instituciones.

Por lo anterior, y como lo señalan Keohane y Nye (1989), la interdependencia no siempre va a ser simétrica y las relaciones del poder<sup>7</sup> pueden ser concebidas como una forma de ejercer control sobre los recursos que entran en juego en la interdependencia, o bien, como producto del efecto potencial de los resultados en dicha relación. También se asume que un actor que es menos dependiente en una relación, puede llegar a poseer “significativos recursos políticos,”<sup>8</sup> ya que sus costos de transacción son menores.

Como se señaló al inicio de este trabajo, la teoría sobre interdependencia, si bien se utilizó para analizar procesos de relaciones entre países, se considera que sus preceptos tienen validez para analizar el caso de relaciones de interdependencia en un ámbito transfronterizo. Lo anterior se basa en el hecho de que se reconoce las relaciones de interdependencia en el ámbito de México y Estados Unidos, y luego la forma en que dichas relaciones se concretan en un entorno transfronterizo donde las escalas de decisión e intervención son múltiples.

De acuerdo con la teoría de interdependencia, los costos de transacción se van a expresar en los diferentes grados de sensibilidad y vulnerabilidad de los entes involucrados en la relación. El concepto de sensibilidad refiere el reflejo de efectos inmediatos a cambios externos, lo cual va a redundar en una dependencia muy alta y sensible de su

<sup>7</sup> Keohane (1998) señala que el “poder es la habilidad de un actor de hacer que otros hagan lo que ellos quieren que se haga”.

<sup>8</sup> Como recursos políticos se puede entender la capacidad de debatir los temas de interés de una de las partes, o movilizar apoyos para sus propósitos.

contraparte. En tanto, el concepto de vulnerabilidad de la dependencia se refiere al tamaño de los costos que traen aparejados los ajustes que se hacen en un entorno cambiante y en un período determinado, como parte de las relaciones de interdependencia. La vulnerabilidad resulta crucial para entender cuál es la estructura política que tienen las relaciones de interdependencia, esto conlleva una carga de relaciones de poder que se expresan en la interdependencia, de tal forma que las asimetrías entre los actores involucrados (ya sea de la escala internacional, nacional, bilateral o transfronteriza) en las relaciones de interdependencia, van a expresarse en el grado de sensibilidad y vulnerabilidad que se deriva de dicha relación. Todo lo anterior nos llevará a un concepto que califica el grado de interdependencia alcanzado: la interdependencia asimétrica y compleja.

### *El marco institucional de la cooperación y la gobernanza*

Como ya se señaló, todo proceso de cooperación requiere una política sistemática de coordinación y una política institucional. Dado que la teoría se propone un espectro de acción supranacional, se argumentó que los protocolos que siguen los regímenes internacionales utilizados 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. Se considera que lo mismo procede para normar relaciones formales y no formales en el ámbito transfronterizo.

En desarrollos posteriores, autores como Kooiman (2004) y Aguilar (2009) han planteado la importancia de buscar integrar a la gobernanza como un instrumento importante de la gestión de la interdependencia, pues se parte del hecho de que todo proceso de cooperación está expuesto a un esquema de negociación, el cual propicia que pueda no ser armonioso, entonces los problemas que se presenten podrían dificultar el logro de los objetivos de cooperación. Esto indica la importancia de definir mecanismos de operación en forma de gobernanza.

De acuerdo con Aguilar (2009), la cooperación que produce la interdependencia está vinculada a dos elementos de la gobernanza: *a)* Las distintas tácticas que utilizan los actores políticos, y *b)* La información que cada parte posee respecto del otro. Entonces, la coope-

ración necesariamente encierra un proceso de coordinación política, y su repercusión se puede identificar a partir de medir la diferencia entre el actual resultado y el probable resultado de no haberse implementado una acción de coordinación.

Lo anterior sitúa en una nueva discusión y es la relativa a los efectos de la interdependencia en la gobernanza. De acuerdo con el poder y las capacidades institucionales y técnicas de la gobernanza se va a lograr un determinado efecto en la sensibilidad y vulnerabilidad de los países y/o regiones involucrados en estos procesos.

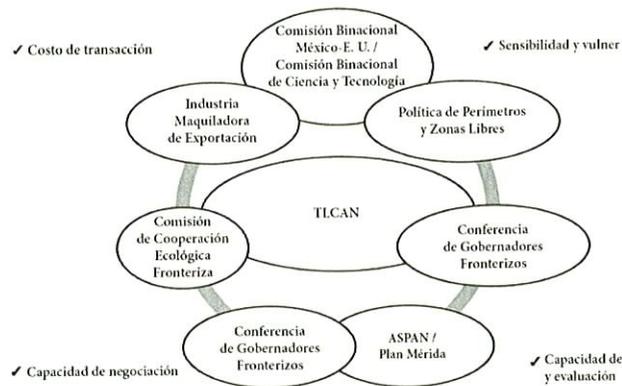
Dado que la colaboración resulta ser un valor fundamental en la creación de la RTF, vale la pena destacar el planteamiento sobre redes de colaboración de Agrannoff (2006), para quien la administración pública participa en redes de colaboración vertical y horizontal. Algunas de las características de estas redes son las siguientes: *a)* son de carácter introrganizacional, en esto reside su riqueza; *b)* se basan en el desarrollo de relaciones sociales entre los diferentes actores, y *c)* dichas relaciones son de carácter recurrente y se extienden más allá de la organización, lo cual las fortalece.

A partir de la experiencia desarrollada entre 14 diferentes redes de colaboración se creó una tipología sobre las particularidades de que se compone una red: *a)* el trabajo en red permite la búsqueda de soluciones conjuntas y ello lleva a la creación de nuevo conocimiento y de un aprendizaje colectivo dentro de la red con base en conocimiento tácito y explícito (Edquist, 1997); *b)* la red no sustituye las habilidades requeridas por las diferentes agencias que intervienen; *c)* el involucramiento en las redes requiere un esfuerzo adicional de los actores para discutir y tomar acciones en forma consensada, ya que la red no es jerárquica, por lo tanto no altera el poder y peso de los actores gubernamentales, pero sí requiere de un mínimo de organización, reglas y mecanismos para su funcionamiento; *d)* las redes generan diferentes resultados, los cuales pueden ser informacionales, desarrollistas, de diseño estratégico y de acciones; *e)* el reto de la red es lidiar con el conflicto y con las relaciones de poder, además, con los costos que se expresan y producen en la red.

## CONTEXTO DE LAS RELACIONES DE INTERDEPENDENCIA EN LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN EL SIGLO XX

Se aplica la tipología sobre regiones transfronterizas desarrolladas por Perkman y Sum (2002) y Jessop (2002), puede encontrarse que la conformación de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos se basa tanto en relaciones de proximidad y complementariedad como en diversas razones que explican su complejidad: relaciones históricas, gestión de recursos naturales compartidos e intervención de los Estados-nación para proteger sus fronteras: esto último dio lugar al uso de la visión dependientista para analizar muchos de los procesos históricos de la relación fronteriza entre México y Estados Unidos (Martínez, 2006 y Herzog, 1999). Lo anterior ha dado origen a un conjunto de políticas públicas que van a producirse desde mediados del siglo XIX y van a continuar hasta los últimos años, teniendo como propósito normar las relaciones entre México y Estados Unidos.

FIGURA 2. Esquema de gestión de la interdependencia en la región transfronteriza



FUENTE: Elaboración propia.

Así mismo, debido al proceso de reescalamiento que se ha producido en la región de estudio como resultado de su inserción en un proceso global, múltiples actores (del sector público, privado y social) y niveles

de decisión se van a hacer presentes (trinacional, binacional, transfronterizo, estatal y local). La figura 2 refiere una síntesis de aquellas políticas y normas que han influido en el desarrollo de la región fronteriza del norte de México y en la conformación de la región transfronteriza entre estos dos países, que se aludirá a lo largo de este apartado.

### *La conformación y poblamiento de la región fronteriza del norte de México*

Durante los años veinte del siglo pasado, la existencia del régimen de perímetros libres permitió que la región fronteriza del norte de México se beneficiara con la llamada "ley seca" impuesta en todo Estados Unidos a causa de la gran crisis que vivió este país en dicho período.<sup>9</sup> Las principales ciudades fronterizas del norte de México se favorecieron de manera importante de la actividad turística proveniente del centro y sur del país vecino, ya que al cruzar la frontera podían encontrar diversión y juego, actividades entonces prohibidas por dicha ley estadounidense (Barajas y Almaraz, 2011).

El desarrollo económico de la región transfronteriza muestra que hasta la década de 1960 su origen han sido las relaciones de dependencia y asimetría entre México y Estados Unidos, pero los cambios que se suscitan en el entorno internacional con la creciente globalización y movilidad del capital que ha traducido en procesos de relocalización industrial y desarrollo de redes globales de producción, han generado procesos de interdependencia, particularmente en la región fronteriza donde éstos toman lugar. Lo anterior ha generado también procesos de cooperación entre los gobiernos centrales y los gobiernos subnacionales para aprovechar la vecindad y tomar ventaja de las economías de escala y de las externalidades estáticas y dinámicas que producen dichos procesos globales.

En los 10 estados fronterizos (cuatro del lado estadounidense y seis del lado mexicano) confluyen 39 municipios, 25 condados y 42

<sup>9</sup> El Régimen de Perímetros Libres y Franjas y Zonas Libres Fronterizas se crea de forma experimental en 1858, y de manera definitiva a partir de 1933 (Barajas y Almaraz, 2011).

puertos de entrada,<sup>10</sup> lo cual constituye no sólo puntos de cruce, sino también espacios de interacción y desarrollo de relaciones de distinta índole.<sup>11</sup> Entre 1980 y 2010 la población total de los estados fronterizos en ambos países experimentó un crecimiento muy importante (cuadro 1), de tal forma que en 1980 su población alcanzaba casi los 53 millones de habitantes, mientras en 2010, la población residente en los estados fronterizos de ambos países casi se duplicó y alcanzó cerca de los 91 millones de personas; así mismo se puede apreciar que en 1980 la población fronteriza de México era de poco más de 10 millones de habitantes, mientras que en 2010 la población casi alcanzaba los 20 millones; en tanto, en 1980 los estados fronterizos del sur de Estados Unidos contaban con una población de 42 millones y en 2010 eran ya casi 71 millones de habitantes.

CUADRO 1. Tasa de crecimiento de la población en regiones fronterizas de México y Estados Unidos (1995-2010)

Año	Población fronteriza E. U.	Tasa de crecimiento (%)	Población fronteriza México	Tasa de crecimiento (%)	Población fronteriza México-E. U.	Tasa de crecimiento (%)
1980	42 053 284	---	10 691 887	---	52 745 171	---
1990	51 926 828	2.13	13 246 991	2.17	65 173 819	2.14
1995	56 162 556	1.58	15 242 430	2.85	71 404 986	1.84
2000	61 939 629	1.98	16 642 676	1.77	78 582 305	1.93
2005	66 859 791	1.54	18 199 504	1.8	85 059 295	1.6
2010	70 850 713	1.17	19 894 418	1.8	90 745 131	1.3

FUENTE: Elaboración propia con base en Inegi (2010) y U.S. Census Bureau (2010).

Así mismo, después de la firma del TLCAN (1995 y 2000) se dio una caída significativa del crecimiento poblacional en la región de estudio, en particular en los estados fronterizos del norte de México, con lo cual se mostró una mayor estabilidad en el ritmo de crecimiento en los dos

<sup>10</sup> El U. S. Customs and Border Protection (2011).

<sup>11</sup> En el Acuerdo de La Paz de 1983 se definió que la zona fronteriza será considerada a través de 100 km (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 (Biblioteca Virtual en Salud Fronteriza, 2011).

países entre 2000 y 2010. Lo anterior permite visualizar el impresionante tamaño de la región de frontera internacional que desde mediados de la década de 1980 se ha ido transformando en una región de tipo transfronteriza, caracterizada por múltiples intercambios, no sólo en lo económico, sino también en lo social, ambiental y cultural. En lo económico, la población fronteriza de ambos lados de la frontera significa recursos humanos con formación profesional, pero también un mercado potencial para el intercambio comercial, industrial y turístico, entre otros.

*El papel del comercio exterior entre México y Estados Unidos y de la inversión extranjera directa (IED) en la construcción de un proceso de interdependencia asimétrica y compleja*

En 1993 México firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con ello se fortalece un proceso de integración ya en marcha, altamente representado hasta ese momento en la frontera norte, asiento de importantes segmentos de redes globales de producción (RGP) con una inversión dominante del capital estadounidense. El TLCAN entra en marcha en 1994, es un acuerdo básicamente comercial, toda vez que no contempla el libre flujo de personas en el territorio.

Aun cuando los procesos industriales que se desarrollan a través de lo que hasta 2006 fue la Industria Maquiladora de Exportación (IME), también se localizan en otros lugares del país, es destacable que 76 por ciento de todos los empleos de dicha industria en México se siguen ubicando en los estados fronterizos mexicanos. La región transfronteriza ofrece condiciones de cercanía geográfica con los principales mercados a los que se destinan la mayor parte de los productos que ahí se procesan, facilitándose el proceso de control especialmente para las pequeñas y medianas empresas internacionales o de origen norteamericano. Es decir, el territorio genera la interdependencia.

Resulta interesante que aunque México haya decidido iniciar una diversificación de su comercio exterior con objeto de disminuir su asimetría con Estados Unidos, ésta todavía siga siendo importante. De tal forma que en el año 2000 México destinó al mercado estadounidense 88.73 por ciento de sus exportaciones y en 2010 solamente 73.10; de la misma manera, en el año 2000, obtuvo 73.10 por ciento de sus importaciones del

mercado estadounidense, mientras que en 2010, este porcentaje cayó a 49.69, lo cual es significativo en ambos casos, a la vez que pequeña evidencia de los cambios estructurales del comercio exterior del país. Como se ha mencionado, la recesión económica en Estados Unidos se presenta con mayor claridad en 2008, sin embargo las exportaciones de México hacia Estados Unidos prácticamente se mantienen igual entre 2006 y 2008, mientras las importaciones desde ese país sí presentaron incrementos sensibles, lo que hizo que a pesar de la recesión económica, la balanza comercial de México con Estados Unidos fuese altamente deficitaria (cuadro 2). Lo anterior muestra la dependencia mutua a la que han llegado ambos países y que es la base de una relación de interdependencia. Así mismo, México manifiesta su alto grado de sensibilidad frente a su mayor socio comercial, cuando en 2009 las exportaciones y las importaciones mexicanas caen estrepitosamente como efecto de la recesión económica en el país vecino.

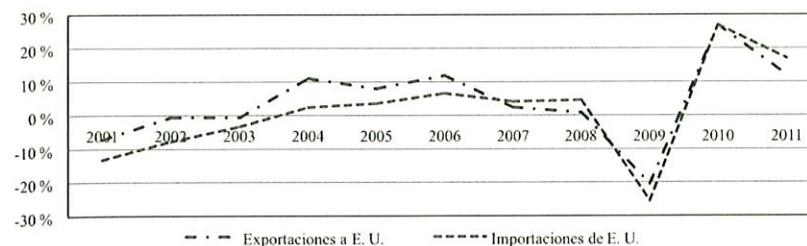
CUADRO 2. Exportaciones e importaciones totales petroleras y no petroleras (2000-2011, en miles de dólares de 2010)

Período	Total de Exportaciones	Exportaciones a E. U.	Total de Importaciones	Importaciones de E. U.
2000	17 701 912	15 707 013	18 590 316	13 590 135
2001	16 456 142	14 568 281	17 452 830	11 790 944
2002	16 428 869	14 475 481	17 207 529	10 870 225
2003	16 430 825	14 389 211	17 007 159	10 506 770
2004	18 260 466	15 980 166	19 116 295	10 764 697
2005	20 131 059	17 249 047	20 843 954	11 139 665
2006	22 751 899	19 281 125	23 310 235	11 862 845
2007	24 060 340	19 746 780	24 951 843	12 343 026
2008	24 835 206	19 906 410	26 306 573	12 900 365
2009	19 645 000	15 830 457	20 045 370	9 615 709
2010	25 113 026	20 082 504	25 366 170	12 200 674
2011	28 617 965	22 479 162	28 738 198	14 281 830

FUENTE: Inegi, BIE (2010).

Las tasas de crecimiento tanto de exportaciones e importaciones entre México y Estados Unidos por el período de 2000 a 2011 (gráfica 1) evidencian el alto grado de interdependencia asimétrica entre ambos países, misma que se va a expresar de manera particular en la región transfronteriza de México y Estados Unidos.

GRÁFICA 1. Exportaciones e importaciones, tasas de crecimiento



FUENTE: Inegi, BIE (2010).

A pesar de la crisis, el intercambio comercial entre México y Estados Unidos ha seguido siendo relevante en el ámbito transfronterizo. En 2008, los cuatro estados fronterizos de Estados Unidos fueron responsables de 58.8 por ciento (88 854 millones de dólares) de las exportaciones de Estados Unidos a México y el estado de Texas llegó a contribuir con 41 por ciento del total de las exportaciones, seguido por California con 13.5, y Arizona con 3.9 por ciento (de la Parra, 2009). Estos datos dan cuenta de la intensa relación económica, que muestra el sentido del concepto de interdependencia entre ambos países, pero en particular muestra el alto grado de interdependencia a nivel de las regiones fronterizas entre México y Estados Unidos.

Las relaciones de interdependencia en el ámbito transfronterizo se pueden observar en la estructura interna de las exportaciones estadounidenses de cada estado fronterizo, donde México ocupa el primer lugar entre los países a los cuales exportan sus productos, se destaca el caso de Texas, estado en donde 34.82 por ciento de sus exportaciones las hace a México, seguido por Arizona, quien envía 33.56 por ciento de sus exportaciones a México, y aunque con menor participación, California y Nuevo México (cuadro 3). Por otra parte, del total de las exportaciones que México hizo hacia Estados Unidos, 44.1 por ciento estuvieron destinadas a Texas, estado que podríamos definir como su principal socio comercial; en segundo lugar se encuentra California con 13, en tercero Michigan con 4.5, Arizona con tres y finalmente Nuevo México con 0.2 por ciento. Es importante remarcar que detrás de estos procesos comerciales se dan intensas relaciones económicas

en el ámbito transfronterizo, que es un actor clave de la relación de interdependencia entre México y Estados Unidos.

CUADRO 3 Participación de las exportaciones de los estados de la frontera sur de Estados Unidos, 2011

<i>Destino</i>	<i>Arizona (%)</i>	<i>Destino</i>	<i>California (%)</i>	<i>Destino</i>	<i>Nuevo México (%)</i>	<i>Destino</i>	<i>Texas (%)</i>
Mundo	100	Mundo	100	Mundo	100	Mundo	100
México	3 356	México	1 622	México	2 220	México	3 482
Canadá	12	Canadá	1 085	Israel	2 115	Canadá	881
China	564	China	892	Canadá	1 684	China	436
Japón	470	Japón	823	China	429	Brasil	401
Reino Unido	446	Corea del Sur	530	Otros	3 552	Holanda	350
Alemania	433	Hong Kong	482	S/D	S/D	Corea del Sur	296
Otros	3 531	Otros	4 567	S/D	S/D	Otros	4 154

FUENTE: International Trade Administration, Department of Commerce, U.S.

Cabe resaltar que Michigan no comparte frontera geográfica con México, sin embargo, tiene una relación comercial relevante dada la importancia en México del sector automotriz y de autopartes.

Un indicador económico relevante de la relación de interdependencia asimétrica entre México y Estados Unidos, el cual se expresa con claridad en la región transfronteriza, es el peso de la IED de origen estadounidense en la región fronteriza. Desde una visión de interdependencia, la ventaja competitiva del territorio fronterizo de Estados Unidos está de algún modo vinculada con la ventaja competitiva del territorio fronterizo de México. En ambos lados dicha inversión se localiza de manera marcada en el sector industrial por medio de su participación en las señaladas redes globales de producción.

De acuerdo con datos de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía en México, entre los años 1998 y 2000, la IED de Estados Unidos a México alcanzó los 218 658 millones de dólares y representó 54.5 por ciento del total de la IED en México. Entre 2000 y 2011, la región fronteriza de México recibió un promedio anual de 25 559.47 millones de dólares, siendo su punto más alto 2001 con un poco más de 37 mil millones de dólares y 2007 con 33 mil millones de dólares; en tanto, los años de menor recepción de IED fueron el 2000, con 23 mil millones de dólares, y 2009 con 16 mil millones (cuadro 4). Resulta significativo que la mitad de la IED en México provenga del capital estadounidense, y que de ello una cuarta

parte se concentre en los estados fronterizos del norte de México, lo que convierte al espacio transfronterizo en un espacio de fuertes relaciones de interdependencia económica entre ambos países.

CUADRO 4. IED en estados de la frontera norte (millones de dólares a precios constantes de 2010)

<i>Año</i>	<i>México</i>	<i>Región fronteriza</i>	<i>Baja California</i>	<i>Chihuahua</i>	<i>Coahuila de Zaragoza</i>	<i>Nuevo León</i>	<i>Sonora</i>	<i>Tamaulipas</i>
2000	23 157.74	7 267.16	1 258.56	1 390.16	397.52	3 054.82	532.15	642.95
2001	37 137.72	5 549.67	1 089.82	952.23	235.28	2 599.75	224.24	448.36
2002	29 297.03	5 532.08	1 197.59	776.4	250.17	2 688.1	239.07	380.76
2003	22 203	4 865.15	930.55	1 324.67	199.86	1 859.31	147.91	402.84
2004	28 930.52	4 505.57	1 160.83	789.57	210.35	1 709.38	359.86	275.61
2005	27 483.83	9 291.76	1 264.2	1 319.48	174.1	5 787.86	300.96	445.15
2006	21 855.4	6 176.71	1 044.01	1 633.97	373.08	2 183.51	366.63	575.52
2007	33 253.95	7 719.69	922.05	1 814.91	125.04	3 871.31	490.15	496.23
2008	27 505.02	7 822.74	1 495.31	1 513.4	1 164.6	1 962.4	1 310.21	376.82
2009	16 378.38	3 773.2	599.38	1 141.07	131.88	1 436.15	272.39	192.34
2010	20 402.83	8 097.18	871.09	1 544.89	92.49	5 257.37	122.77	208.57
2011	19 108.22	2 846.85	589.25	869.11	38.76	909.19	142.87	297.68

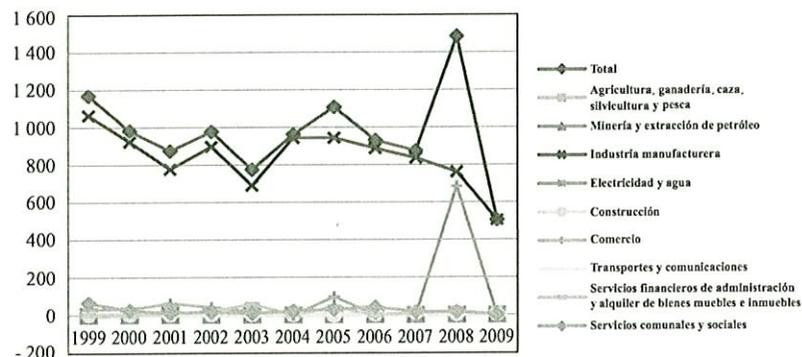
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera (2012).

En este mismo período, los estados fronterizos recibieron por concepto de IED la cantidad de 53 134 millones de dólares, es decir, el equivalente a 24.3 por ciento del total de la IED proveniente de Estados Unidos, lo cual indica la importancia de la relación; dicha inversión cae entre 2007 y 2008 para repuntar en 2010 y caer nuevamente en 2011. Una parte sustancial de esta inversión se realiza en el sector industrial (gráfica 2), como ya se dijo para participar principalmente entre 1965 y 2006 como parte de la IME y posteriormente bajo la figura de IMEX, en todos los casos a partir de redes globales de producción que tiene en el espacio transfronterizo su espacio de realización; ocupa todo el territorio transfronterizo para desarrollar, por ejemplo, actividades de tipo productivo en el lado mexicano, y de provisión, distribución y logística del lado estadounidense, compartiendo recientemente el espacio de la investigación y el desarrollo por un asunto de costos y desarrollo de capacidades.

De acuerdo con la inversión por estados, Nuevo León, Chihuahua y Baja California son los que reciben mayor flujo en términos absolutos, aunque en 2008, 2009 y 2011 esta dinámica disminuye en relación con la

recesión económica mundial que inició en Estados Unidos, lo que afectó considerablemente los flujos de IED en estos estados, como consecuencia también de las asimetrías en la región transfronteriza.

GRÁFICA 2. IED según sector económico 1999-2009  
(millones de dólares)

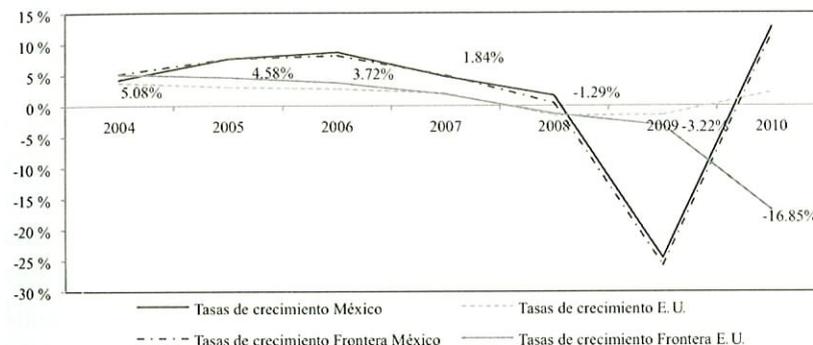


FUENTE: Elaboración propia con base en Inegi (2010), Banco de Información Económica, y Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Como se ha señalado de manera reiterada, una parte importante de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos se expresa en el peso que tienen los estados fronterizos en la producción del producto interno bruto (PIB) nacional. De tal forma que en el año 2006 el PIB de los estados fronterizos en México fue equivalente a 25 por ciento de su PIB total, mientras que en 2010 esta contribución cayó a 22.66 por ciento. En el caso de los estados fronterizos de Estados Unidos, dicha participación fue de casi 24 por ciento en 2010. Así mismo, entre 2004 y 2008, México y los estados fronterizos del norte de México experimentaron un mayor crecimiento de su PIB, crecimiento que vuelven a recuperar en 2010. Es relevante que en estos mismos años, es mayor el crecimiento de este indicador en la frontera que a nivel país, lo cual habla del dinamismo de la región, de su importancia en el comercio con Estados Unidos y su mayor grado de relaciones de interdependencia que en el ámbito nacional. Entre 2005 y 2006 los estados fronterizos de México tuvieron altas tasas de crecimiento de su PIB, pero su mayor tasa la alcanzan en 2008 con 8.06 por ciento, mien-

tras que para ese mismo año los estados fronterizos del sur de Estados Unidos tuvieron un modesto crecimiento de 3.72 por ciento. En cierto modo, si se analiza de manera separada la región fronteriza del sur de Estados Unidos y del norte de México, podemos encontrar relaciones de asimetría con sus respectivos países (Anderson y Gerber, 2008). Lo que sucedió en 2009 es de destacarse y muestra la gran vulnerabilidad de México frente a su relación de interdependencia con Estados Unidos, toda vez que en la economía estadounidense la recesión económica se instala plenamente, México sufre una fuerte devaluación de su moneda, lo cual le va a representar una tasa de crecimiento de -24.62 por ciento, y a nivel fronterizo de -25.77 por ciento; en tanto, y a pesar de su recesión, Estados Unidos y los estados fronterizos mexicanos experimentan tasas de crecimiento negativas, aunque no tan pronunciadas, de tal forma que Estados Unidos tiene un decremento de 1.47 por ciento y sus estados fronterizos de 3.22 (gráfica 3).

GRÁFICA 3. Tasas de crecimiento PIB México-Estados Unidos y fronteras México y Estados Unidos



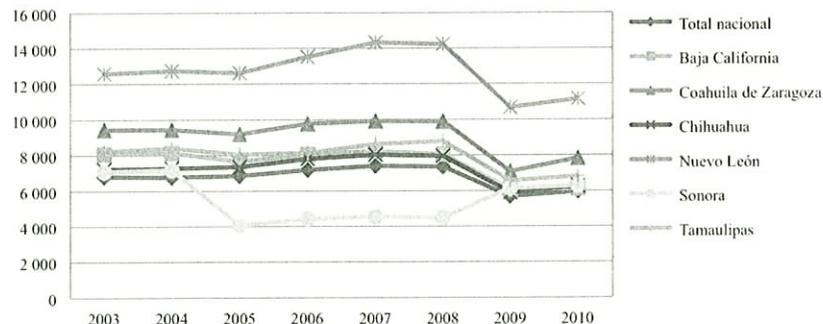
FUENTE: Inegi, BIE (2010); y U.S. Census Bureau (2010).

El patrón de crecimiento-decrecimiento del PIB en México, sin duda sigue el patrón de crecimiento del PIB de Estados Unidos, de tal forma que frente a la recesión económica de dicho país, el efecto para México y su frontera es devastador, lo cual muestra la asimetría y vulnerabilidad de nuestro país y su región fronteriza frente a eventos externos. Sin embargo, ello no elimina el importante grado

de relaciones de interdependencia entre ambos países, que insistimos ya no pueden entenderse sólo desde la perspectiva de la dependencia.

Así mismo, resulta importante analizar el peso que por orden de importancia tienen cada uno de los estados fronterizos en el conjunto, encontrándose que la mayor contribución al PIB fronterizo en México la aportan los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila, Baja California y Sonora; en los estados fronterizos de Estados Unidos, la mayor contribución al PIB fronterizo la hacen California, Texas, Arizona y Nuevo México.

GRÁFICA 4. Producto interno bruto per cápita según estados de la frontera norte, 2003-2010 (2003=100)



FUENTE: Inegi, BIE (2010); *Censo general de población y vivienda* (2000 y 2010); *Conteo de población y vivienda* (2005).

Llama la atención que los estados fronterizos del norte de México hayan experimentado entre 2004 y 2006 mayores tasas de crecimiento del PIB (5.18 y 8.06 %, respectivamente), a pesar de que su economía es menor a la de los estados fronterizos del sur de Estados Unidos, los cuales tuvieron durante el período de referencia tasas de crecimiento decrecientes (5.08 y 3.72 %) (gráfica 4). Sin duda, 2008 y 2009 fueron años difíciles para la economía fronteriza del norte de México, ya que su PIB fue de apenas 0.41 y -25.77 por ciento, aunque presentó una recuperación importante en 2010. En el caso de la economía fronteriza del sur de Estados Unidos, los efectos en ese mismo período fueron más dramáticos y se extendieron a 2010, cuando dichas economías

tuvieron un desplome de 16.85 por ciento de su PIB. Una de las razones que explicaría los efectos diferenciados en el período analizado entre 2004 y 2010 es que la región fronteriza del norte de México en los últimos años ha recibido IED de otros países, principalmente del sudeste asiático.

Probablemente una de las bases que dan lugar a una complementariedad en el territorio como lo expresara Jessop (2004), son las diferencias en el ingreso per cápita en la región transfronteriza. Bajo estas asimetrías, procesos como el de redes globales de producción tienen el espacio idóneo para mejorar su competitividad en el mercado global. Un comparativo de PIB per cápita por pares de ciudades fronterizas permite apreciar dichas diferencias. Tijuana-San Diego es quizá el ejemplo más claro de asimetría en términos de dicha medición; 7 794 contra 45 706 dólares, respectivamente, como PIB per cápita; mientras que Nuevo Laredo-Laredo presentan diferencias de 8 532 contra 12 269 dólares, como PIB per cápita. Estos números son resultado de la propia dinámica de los pares de ciudades fronterizas y su grado de complementariedad. San Diego experimentó una interesante reconversión industrial al aprovechar su anterior capacidad instalada en la industria armamentista, para apuntalarse en la industria de telecomunicaciones e investigaciones médicas y convertirse en una zona de altos ingresos que tenía su complemento en la ciudad de Tijuana, fuertemente vinculada a redes globales de producción en la rama de los electrónicos y productos médicos, pero específicamente en los últimos estadios de producción de bajo valor agregado y con muy poco desarrollo de investigación en la materia. Desde una visión de interdependencia, la cooperación en el ámbito del desarrollo de capacidades de producción e investigación puede ser un elemento importante para reducir las asimetrías y abonar con ello a la construcción de la región transfronteriza.

#### *La política de industrialización fronteriza y su participación en las RGP*

Algunos elementos que contribuyeron con el crecimiento de la interdependencia económica a nivel fronterizo y transfronterizo fueron los

programas de corte federal, diseñados desde principios de la década de 1960 y hasta mediados de la década de 1980.<sup>12</sup> Estos programas planteaban como eje del desarrollo económico de la región fronteriza del norte de México, aprovechando la cercanía geográfica con importantes centros poblacionales, industriales y comerciales en el sur de Estados Unidos, el fomento a una creciente integración económica y el impulso de la IME como estímulo al proceso de industrialización fronterizo y con base en su participación en redes globales de producción. La mayoría de las veces los programas consideraban como ejes rectores de las economías fronterizas el régimen de Franjas y Zonas Libres por un lado, y por otro el régimen de la IME que en esencia significan la continuidad de un modelo de crecimiento con base en la interdependencia económica, aunque asimétrica y compleja, debido que estas políticas económicas dieron poco margen para la instrumentación de una verdadera política de desarrollo industrial.

El programa de la IME toma como modelo al sudeste asiático y la frontera se convierte en asiento de amplios procesos de producción compartida que estaría representando una participación importante en redes globales de producción a través del involucramiento del espacio fronterizo compartido ya que en términos generales, las actividades de ensamble y manufactura simple e intermedia se localizan del lado mexicano, mientras que del lado estadounidense se concentran las actividades de manufactura más compleja, procesos de investigación y desarrollo, distribución de productos y acopio de insumos para las plantas industriales localizadas en el norte de México. Cabe señalar que la implementación del programa de la IME significó que ambos países modificaran y adecuaron un apartado de sus leyes aduaneras<sup>13</sup> (Barajas, 1986; Barajas y Almaraz, 2011).

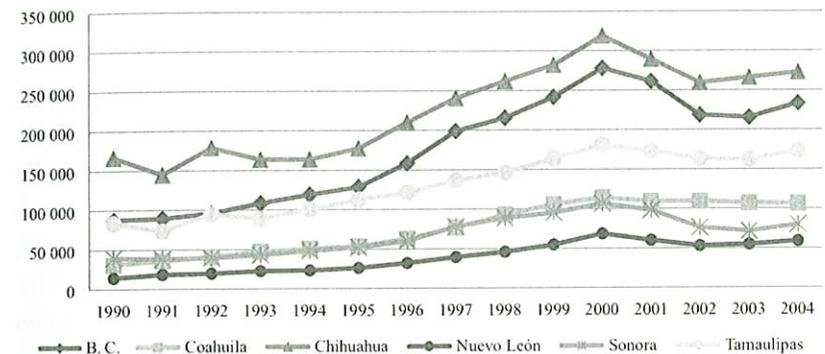
En relación con la ocupación de personal en el sector manufacturero en los estados fronterizos del norte de México entre 1993 y 2008, este fue relevante (gráfica 5) y cabe señalar que la mayor parte de esta manufactura estuvo representada por la IME, tal y como se aprecia en todos

<sup>12</sup> Los programas más importantes fueron el Programa Nacional Fronterizo (1960), el Programa de Industrialización Fronteriza (1965) y sus Comités de Promoción Económica (1973-1983), el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1977) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984).

<sup>13</sup> Art. 321 de la Ley aduanera de México y artículos 807 y 808 del código aduanero de Estados Unidos.

los estados fronterizos, los cuales entre 1990 y 2000 experimentaron un considerable crecimiento del empleo. Sin embargo, a partir del año 2000 devino una desaceleración en el crecimiento del empleo en el sector maquilador de exportación, especialmente para los estados de Chihuahua y Baja California, en tanto que Tamaulipas, Coahuila, Sonora y Nuevo León crecieron a un ritmo menor. En el caso de Coahuila y Sonora su caída en el empleo no fue tan pronunciada debido al nuevo impulso que tomó la industria automotriz en estos estados, quienes han expandido su participación en la red global del automóvil y han incursionado en nuevos segmentos productivos, lo que se va a traducir no sólo en un crecimiento cuantitativo sino también cualitativo del sector.

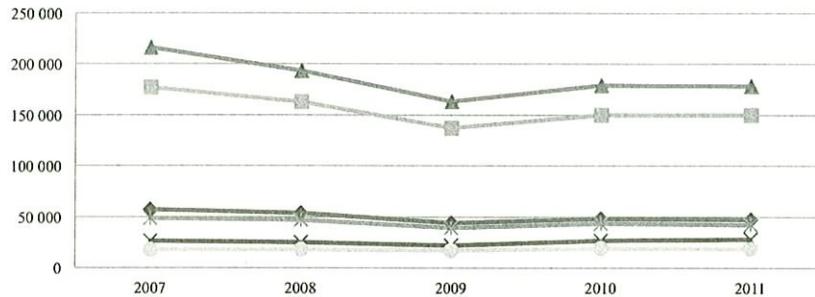
GRÁFICA 5. Industria maquiladora de exportación. Personal ocupado remunerado por estados fronterizos



FUENTE: Inegi, BIE (2010).

Así, a nivel de municipios fronterizos (gráfica 6) tenemos que entre 2007 y 2009, Tijuana y Ciudad Juárez experimentaron las mayores caídas de empleo, siendo menos pronunciada esta caída para el resto de los municipios fronterizos analizados, Nogales, Mexicali, Nuevo Laredo y Matamoros; de igual manera, la recuperación en la creación de empleo por la industria manufacturera es más rápida y amplia en Tijuana y Ciudad Juárez que en el resto de los municipios fronterizos ya señalados. Como se apreció en gráficas antes presentadas, las ciudades fronterizas siguen el mismo patrón de comportamiento de la economía mexicana y también de la estadounidense.

GRÁFICA 6. Personal ocupado en la manufactura y servicios de exportación en ciudades fronterizas (2007-2011)



FUENTE: Inegi, BIE (2010); IMEX.

Por otro lado, a pesar de la pérdida de empleo que experimentó la región fronteriza en los últimos años a consecuencia de la recesión económica en Estados Unidos y la salida de capital estadounidense hacia otros países, principalmente China, entre 2005 y 2011 algunos estados fronterizos como Baja California, Chihuahua y Sonora experimentaron tasas de desempleo menores a la media nacional, a excepción del año de 2009 fatídico, cuando en estos estados fronterizos se alcanzó una tasa de desempleo de 6.35, 8.34 y 5.92 por ciento, respectivamente, mientras la tasa de desempleo de 2009 a nivel nacional fue de 5.47 por ciento (Inegi, 2010; ENOE, 2010). Estados como Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas superaron en promedio las tasas de desempleo nacional, alcanzando en 2009 una tasa de 8.35 por ciento en Coahuila, 7.27 en Nuevo León y 6.27 por ciento en Tamaulipas. Aquí estamos frente a una situación dicotómica: por un lado la región transfronteriza presenta un alto grado de sensibilidad frente a los eventos externos, como la propia recesión estadounidense, pero también muestra su capacidad de generar recursos intangibles (conocimiento del modelo de redes globales y sus necesidades de operación) que hacen que la interdependencia (aún asimétrica) sea en ambos sentidos. Y esto se pudo comprobar con los efectos de la crisis de 2008 que afectó el sector industrial transfronterizo, ya que no lo arrasó ni eliminó, y las capacidades desarrolladas por los actores del sector permitieron que en gran medida las relaciones de interdependencia se hicieran presentes.

### *Interdependencia y costos de transacción. Flujos de personas y vehículos*

En el ámbito de las relaciones de interdependencia económica y social se encuentra los datos duros del intenso flujo de personas y vehículos que utilizan este espacio como una fuente de fuerte interacción no sólo económica, sino también social y de esparcimiento, pues toma ventaja de la cercanía geográfica.

De acuerdo con un estudio sobre flujos de excursionistas y turistas fronterizos, Bringas (2008) señala que en 2004, 77 millones de visitantes llegaron a ciudades fronterizas mexicanas (89 % considerados como excursionistas y 11 % turistas). Así mismo y como muestra de este intenso uso del espacio transfronterizo, se encontró que 74 por ciento de los visitantes provenían de áreas contiguas al sitio de cruce, 22 por ciento de visitantes provenían del estado contiguo al sitio de cruce y cuatro por ciento de otros estados. Lo anterior muestra la importancia del turismo estadounidense para la región fronteriza mexicana y para la actividad económica en general de la región transfronteriza. Respecto de la importancia del gasto por interacciones sociales y económicas fronterizas, en el mismo estudio de Bringas (2008) se reporta que entre 2001 y 2007 hubo un gasto efectuado por residentes extranjeros en ciudades fronterizas del norte de México de 2 393 millones de dólares; así mismo, el gasto efectuado por residentes mexicanos en ciudades fronterizas del sur de Estados Unidos fue de 3 688 millones de dólares. Lo anterior es particularmente significativo para mostrar las relaciones de interdependencia en un ámbito más socioeconómico del espacio transfronterizo entre México y Estados Unidos.

Así mismo, la globalización y la integración regional han venido a transformar los roles de las instituciones de planeación, de los planeadores y de las comunidades en las zonas fronterizas. La población que reside en Estados Unidos acude a distintas ciudades de la frontera mexicana en busca de servicios de salud de menor costo y en la actualidad inclusive este proceso se facilita al permitir que muchas de las compañías aseguradoras estadounidenses acepten cubrir los costos de servicios médicos de Tijuana. En los últimos años ha venido creciendo el turismo de hispanos que viven en San Diego y consumen servicios

médicos privados en Tijuana. De acuerdo con Vargas (2002), en 2001 siete por ciento de los visitantes que recibió Tijuana (1.5 de los 26.3 millones), acudieron por servicios de salud en la frontera, principalmente en Tijuana. En tanto que, del turismo de hispanos en 2003, se derivó una derrama de 208 millones de dólares, de los cuales ocho por ciento se gastó en servicios médicos privados.

Sin duda, los costos de transacción derivados del proceso de integración entre México y Estados Unidos han sido significativos para la región fronteriza del norte de México, toda vez que la región fronteriza del sur de Estados Unidos cuenta con mayores capacidades técnicas (conocimiento, personal calificado, centros de investigación), infraestructura (urbana e industrial) e información disponible que le permite beneficiarse en mayor grado de la relación de interdependencia.

Es importante mencionar que como producto del esfuerzo de los grupos ambientalistas y también de los gobiernos locales asociados en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), en 1995 se logra crear de manera simultánea el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan, o por sus siglas en inglés, Nadbank) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef). La primera fue concebida como una fuente de financiamiento para buscar disminuir los rezagos en infraestructura en las regiones fronterizas de ambos lados y en el caso de la Cocef, se planteó que este organismo fungiera como un árbitro para dirimir los problemas y realizar acciones conjuntas en la cuestión ambiental de la región fronteriza entre México y Estados Unidos. El reporte de Ganster del Buen vecino (2010) da cuenta del alto grado de interdependencia ecológica y ambiental que existe en el espacio transfronterizo.

Es a partir de la firma del TLCAN en 1994 y hasta 2011 cuando la región experimenta un intenso flujo de mercancías y personas, mismo que se mide en términos de cruces fronterizos entre México y Estados Unidos. Resulta interesante observar que entre 1995 y 2002, es decir, hasta poco después de los ataques terroristas en E. U., el flujo de personas fue creciente, de tal forma que en 1995 cruzaron casi 204 millones de personas y en 2001, 264 millones. Entre 2003 y 2011 este flujo cayó significativamente, ya que en 2003 se registró un cruce de 250 millones de personas y en 2011 fue de tan sólo 159 millones (cuadro 5). En gran

medida este cambio tuvo su origen en la implementación de la política unilateral de seguridad impuesta por Estados Unidos, lo cual vino a reforzar la vigilancia en la seguridad de los cruces, al implementar esquemas de revisión mucho más minuciosos. Aquí nos encontramos frente a una expresión de alta vulnerabilidad de la región fronteriza del norte de México frente a una política unilateral de Estados Unidos, que en particular violenta las relaciones de interdependencia en el espacio transfronterizo, más allá de las relaciones económicas, pero sobre todo las sociales, que no son menos importantes en la región de estudio. Parece que los gobiernos centrales no alcanzan a comprender que las dificultades en el cruce trastocan las diversas dinámicas de esta región transfronteriza, debido a que dichos cruces responden a intercambios comerciales y empresariales, a la prestación de servicios, o bien por relaciones familiares y culturales como lo expresara Eusebio Medina (2008).

El cruce de vehículos (particulares, de camiones, autobuses y trenes) es también significativo. Sin embargo, por su importancia en este análisis nos centramos en los dos primeros. En el caso del cruce de vehículos particulares, se trata de otro indicador del flujo de personas, mismas que pueden tener distintos propósitos de cruce: establecer relaciones familiares, artísticas, culturales, empresariales, de estudio y de empleo transfronterizo. Resulta interesante que al observar el cuadro 5, pueda percatarse que el cruce de vehículos particulares en 2011 regresó al punto de 1993, cuando se registró la cantidad de casi 62 millones de vehículos en cruce, produciéndose una desaceleración a partir, aproximadamente de 2001, por las razones antes indicadas.

En cuanto al cruce de camiones de carga (cuadro 5) la situación es diferente, toda vez que pese a la política de endurecimiento en la inspección de los puertos fronterizos, no disminuyeron los cruces de camiones durante el período de 1995 a 2011, excepto en 2001 por las razones ya expresadas, y en 2009 que se reconoce claramente como un año de recesión de la economía estadounidense. Sin embargo, debe quedar asentado que después de 2001 este movimiento de camiones creció a una tasa menor. En 1995, por las diversas garitas de Estados Unidos cruzaron 2.9 millones de vehículos de carga, mientras que en el 2000 esta cantidad aumentó a 4.4 y en 2011 a 4.9 millones. Esta situación también se

refleja en el comportamiento de sus tasas de crecimiento, ya que en años como 1996 y 1997 el crecimiento en el cruce de vehículos de carga fue superior a 13 por ciento. Se entiende que lo anterior estuvo fuertemente vinculado a la firma del TLCAN en 1994. Sin embargo, después de 2001 las tasas de crecimiento de este indicador se reducen a un dígito, y en algunos casos presenta crecimientos negativos como en 2009. Es importante resaltar cómo estas medidas unilaterales vinculadas a la seguridad se contraponen con una visión de desarrollo a la cual debería aspirar un espacio privilegiado como es esta configuración transfronteriza entre México y Estados Unidos.

CUADRO 5. Cruce de personas, vehículos, camiones, autobuses y trenes hacia Estados Unidos, 1995-2011, millones de unidades y tasa de crecimiento anual

Año	Personas	Tasa de crecimiento (%)	Vehículos personales	Tasa de crecimiento (%)	Camiones	Tasa de crecimiento (%)	Autobuses y trenes	Tasa de crecimiento (%)
1995	203.57	0	61.79	0	2.9	0	0.12	0
1996	207.59	1.97	62.43	1.04	3.3	13.75	0.13	8.06
1997	261.05	25.75	80.05	28.23	3.7	13.39	0.23	83.77
1998	274.13	5.01	83.85	4.75	3.9	6.96	0.27	15.25
1999	293.11	6.93	89.47	6.7	4.4	10.44	0.29	9.22
2000	290.37	-0.94	92.29	3.15	4.5	3.83	0.28	-5.42
2001	263.99	-9.08	89.53	-2.99	4.3	-4.87	0.30	6.42
2002	253.24	-4.07	89.85	0.36	4.4	2.83	0.32	7.22
2003	250.05	-1.26	88.07	-1.98	4.2	-4.26	0.33	3.07
2004	246.59	-1.38	91.13	3.48	4.5	6.27	0.28	-15.29
2005	239.16	-3.01	91.56	0.46	4.7	3.82	0.27	-3.98
2006	232.8	-2.66	88.30	-3.56	4.8	1.79	0.27	2.7
2007	221.67	-4.78	81.79	-7.37	4.9	2.58	0.28	1.02
2008	210.43	-5.07	78.86	-3.58	4.9	-0.33	0.28	0.31
2009	188.38	-10.48	70.3	-10.84	4.3	-11.81	0.24	-14.73
2010	170.74	-9.37	64.04	-8.9	4.7	10.52	0.23	-4.03
2011	158.61	-7.11	61.18	-4.47	4.9	2.64	0.22	-4.3

FUENTE: Elaboración propia con base en U.S. Census Bureau, Transportation Statistics, 2010.

Como se ha documentado en el trabajo de Del Castillo *et al.* (2007), los tiempos de espera en el cruce fronterizo han afectado de manera importante el intercambio familiar, comercial, de negocios y turístico que se suscita en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos, lo que ha debilitado el proceso de integración que se supone vendría con la firma del TLCAN. En el estudio referido se documentan los tiempos

de espera en el cruce fronterizo para los distintos puertos fronterizos, como Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo. A excepción de Nogales, en las otras ciudades, más de 70 por ciento de los cruces deben esperar en promedio entre 60 y 150 minutos, lo que representa altos costos de operación y afecta de manera importante al sector industrial, el cual al formar parte de las redes globales de producción opera bajo el esquema organizacional de “justo a tiempo”.

Así mismo, se debe mencionar que dentro de la política de seguridad de Estados Unidos y como respuesta a las presiones por problemas en el cruce fronterizo, en E. U. se implementó la llamada política de “fronteras inteligentes”, misma que ha tenido un efecto dudoso en el acortamiento de los tiempos de cruce para ciertos segmentos de personas y vehículos que cruzan mercancías constantemente a través de la frontera, ya que esto ha venido acompañado de una mayor rigidez en el protocolo del otorgamiento del beneficio de los diversos programas pero también de la inspección, y ha implicado costos adicionales ya que el beneficiario debe pagar por algunos de estos servicios, con el riesgo de que en el mediano plazo esta política se haga extensiva hacia todos los cruces legales.

Algunos de los programas más importantes denominados “pre-clearance”, para la frontera entre México y Estados Unidos son FAST y SENTRI (US Customs, 2010; Border Patrol, 2010). En el caso de FAST, está dirigido a conductores de camiones que transportan mercancías de bajo riesgo y que previa autorización han recibido para el cruce de embarques comerciales entre México y Estados Unidos; en tanto, SENTRI es un programa similar, pero dirigido a personas que logren mostrar su solvencia económica y no contar con antecedentes penales, este esquema es altamente demandado entre empresarios, prestadores de servicios y población que trabaja en Estados Unidos y reside en México, además de las clases medias de las ciudades fronterizas.

Como se puede apreciar, las relaciones socioeconómicas entre México y Estados Unidos tienen un referente importante en sus regiones fronterizas, que han venido avanzando hacia la conformación de regiones transfronterizas, esto pese a la implementación de políticas unilaterales por el lado estadounidense o por los problemas de la inseguridad del lado mexicano. Es necesario rescatar el sentido de la

interdependencia en la región de estudio y reinstalar sus posibilidades para generar desarrollo compartido a través de la cooperación y la resolución de conflictos en forma conjunta.

*Los esquemas de cooperación y gobernanza en el ámbito bilateral y transfronterizo*

Como se ha señalado, la relación de interdependencia entre las regiones fronterizas de México y Estados Unidos es un constructo social que se ha basado en el desarrollo de fuertes interacciones económicas, sociales, ecológicas y ambientales, culturales y recientemente hasta de seguridad. Sin duda, la década de 1980 constituye un período importante en el proceso de interdependencia entre México y Estados Unidos, destacando la creación de una serie de mecanismos que han permitido mayor comunicación y fortalecimiento de las relaciones bilaterales y transfronterizas de estos países.

En el marco bilateral, en 1980 se crea la Comisión Binacional México-Estados Unidos, con sus grupos de trabajo, donde el tema de la cooperación económica es sólo uno de los que trata la comisión (Escamilla, 2011); su estructura es semiformal y se convierte en el espacio en el que ambos países discuten problemas o proponen acciones de mayor cooperación e integración en varios ámbitos. De manera paralela, en ese mismo año se conforma la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), la cual se estructura como un mecanismo de resolución de conflictos, cooperación y coordinación entre los seis estados fronterizos del norte de México y los cuatro estados fronterizos del sur de Estados Unidos; su estructura es semiformal y está representada por los gobernadores de los estados fronterizos, al igual que la Comisión Binacional cuenta con una serie de grupos de trabajo en distintas temáticas. Cabe señalar que este mecanismo ha sido fuertemente criticado por diversos sectores de la sociedad debido a lo que se considera el alto grado de informalidad del mismo, sin embargo la CGF fue una entusiasta instancia de promoción de la firma del TLCAN.

Como se ha señalado de manera insistente, los espacios fronterizos tienden a fomentar una mayor integración y avanzar en la construcción

de las llamadas regiones transfronterizas, en especial para insertarse en procesos globales de producción. De tal suerte que en esa misma década surge el programa de las ciudades gemelas, entre las que se cuentan Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nogales-Nogales, Matamoros- Brownsville y Laredo-Nuevo Laredo. Bajo el esquema de ciudades gemelas se propuso aprovechar los elementos complementarios entre los pares de ciudades y con ello potenciar sus sinergias. Sin embargo, en la década de la década de 1990 esta visión empieza a ser menos favorecida, toda vez que está ya en marcha la firma del TLCAN, que sellaría el proceso de integración económica más amplia entre países y, por consecuencia, entre regiones.

Posterior a la firma del TLCAN en 1993, surgieron nuevas iniciativas para fomentar la cooperación entre las tres naciones. También surge en 2001 la Asociación para la Prosperidad de América del Norte, que poco después de los acontecimientos del 11 de septiembre en Estados Unidos, dicho esquema cambia en 2003 a Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y en 2008 surge el Plan Mérida que es un plan dirigido a involucrar a los tres países en la seguridad de sus fronteras (principalmente de Estados Unidos) y la lucha frontal contra el crimen organizado. Esto sería, a grandes rasgos el proceso de gestión de la interdependencia entre México y Estados Unidos.

## CONCLUSIONES

En este capítulo se ha tratado de mostrar las particularidades que ofrece la teoría de la interdependencia para analizar diversos procesos fronterizos y de construcción de regiones transfronterizas. La globalización y la nueva configuración espacial de los territorios por medio de amplios procesos de integración le dio un nuevo significado a los espacios de frontera. De ser espacios de disputa, se conciben ahora como espacios de cooperación y complementariedad.

Como se ha señalado a lo largo del trabajo, son diversas las relaciones de interdependencia que se desarrollan en el espacio de la región transfronteriza entre México-Estados Unidos. Se parte de la consideración de que algunas de estas relaciones se dan en el sentido exclusivo de México

hacia Estados Unidos; pero otras de Estados Unidos hacia México y en ambos sentidos.

A partir de la década de 1960, las relaciones de interdependencia en el ámbito económico fueron crecientes en la región de estudio, las cuales se dan como consecuencia de un fuerte flujo comercial, industrial (y agroindustrial), así como de servicios (incluidos los financieros y los turísticos), donde la cooperación ha sido un elemento importante para reducir el conflicto aunque no para desaparecerlo. La política del gobierno federal en México hacia sus fronteras del norte se basó en el desarrollo de una normatividad que propició la integración transfronteriza como modelo de crecimiento económico, basado en una idea de interdependencia, pero que ofreció pocas posibilidades de desarrollo de capacidades para hacer el modelo más sustentable y disminuir las asimetrías de los dos espacios subnacionales. La implementación de esquemas de libre comercio, como el régimen de zonas y perímetros libres, que operó desde mediados de la década de 1930 y que funcionó como tal hasta finales de la década de 1990, aceleró los lazos comerciales y empresariales en la región transfronteriza, la cual se vio fortalecida por el desarrollo de lazos personales, familiares y culturales, que permitieron que la proximidad geográfica jugara el papel de la complementariedad, lo cual por sí solo resultó insuficiente para tomar mayor ventaja de esta atractiva posición geográfica Norte-Sur.

Sin duda, las relaciones económicas en el ámbito transfronterizo se vieron estimuladas con la firma del TLCAN, siendo las actividades turísticas, el comercio y la industria las principales actividades en el ámbito transfronterizo. El carácter interdependiente de la región transfronteriza sin duda estimuló el crecimiento de las redes globales de producción en este territorio.

A pesar del reconocimiento de un espacio compartido, interdependiente, asimétrico y complejo, la gobernanza de tal interdependencia sigue siendo un reto, ya que no se resolvió desde la política federal de integración fronteriza, ni desde el ámbito de la integración de los dos países, ni desde la acción de los actores locales y regionales, quienes la confrontan en el ejercicio práctico, es decir, sigue pendiente la agenda de la construcción de una relación de interdependencia a nivel trans-

fronterizo menos asimétrica, más colaborativa y más centrada en la subsidiaridad y el compartimiento de costos de transacción, por lo que sigue siendo una tarea pendiente la construcción de un esquema de gobernanza que actúe en el espacio del conflicto-cooperación, tal y como lo propone la teoría de interdependencia asimétrica y compleja.

## REFERENCIAS

- AGRANNOFF, Robert  
2006 "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", *Public Administration Review*, ABI-INFORM Global, diciembre, pp. 56-65.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis  
2009 "Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar", en *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, España, Escuela Superior de Administración de Empresas, Universidad de Barcelona, Cuadernos de Liderazgo, núm. 17, pp. 1-56.
- ANDERSON, Joan B. y James GERBER  
2008 "Fifty years of change of the U.S.-Mexico Border", *Growth, Development, and quality of life*, Austin, University of Texas Press.
- AXELROD, Robert y Robert O. KEOHANE  
1985 "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, Cambridge University Press Stable, vol. 38, núm. 1, octubre, pp. 226-254, en <<http://www.jstor.org/stable/2010357>>, consultado el 31 de marzo de 2011.
- BARAJAS, María del Rosio [tesis]  
1986 "La industria de transformación en la zona libre de Tijuana (Estudio de caso)", Tijuana, El Colef.
- BARAJAS, María del Rosio [ponencia]  
2010 "Procesos de cooperación y gobernanza transfronteriza para el desarrollo económico en la frontera México-Estados Unidos", Seminario "Hacia la construcción del observatorio de desarrollo económico territorial en la región Norte-Noreste de México", Hermosillo, Sonora, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

- BARAJAS, María del Rosio y Araceli ALMARAZ  
 2011 “Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México”, en Rosio Barajas *et al.*, coords., *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.
- BARAJAS, María del Rosio *et al.*  
 2011 *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.
- BOISIER, Sergio  
 2003 “Post-Scriptum sobre el desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regional*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 1-38.
- BIBLIOTECA Virtual en Salud Fronteriza  
 s/a “Acerca de la Frontera México-Estados Unidos”, en <<http://www.infofrontera.org/php/level.php?lang=es&component=19&item=5>>, consultado el 10 de junio de 2011.
- BRENNER, Neil  
 1999 “Globalisation as Reteritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union”, *Urban Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 431-451.
- BRINGAS, Nora [reporte]  
 2008 “Plan de acción y visión estratégica para el sector turístico de la frontera norte de México”, Tijuana, El Colef/Setur/CESTUR.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) [documento]  
 2010 “Espacios de convergencia y cooperación regional”, en Cumbre de la unidad de América Latina y El Caribe, México, Riviera Maya.
- DE LA PARRA RENTERÍA, Carlos, coord.  
 2009 *Plan indicativo para el desarrollo competitivo y sustentable de la región transfronteriza México-Estados Unidos*, Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, gobierno del estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, septiembre, El Colef/Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- DEL CASTILLO, G.; Armand PESCHARD-SVERDRUP y N. FUENTES [reporte]  
 2007 “Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia”, Tijuana, El Colef.
- DELGADILLO MACÍAS, Javier  
 2004 “Desarrollo regional y nueva función del estado en la organización del territorio”, en Javier Delgadillo M., coord., *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, Dirección General Asuntos del Personal Académico, UNAM, pp. 13-35 (serie Cuadernos del CRIM).
- EDQUIST, C.  
 1997 “Systems of innovation approaches. Their emergences and characteristics”, en C. Edquist, edit., *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*, Londres, Printer.
- ESCAMILLA HAMM, Patricia Elena  
 2011 “Normatividad y políticas de seguridad nacional en la frontera norte”, en Rosio Barajas *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.
- GANSTER, Paul  
 2010 “A blueprint for action on the U. S.-Mexico border, Thirteenth Report of the Good Neighbor Environmental Board to the President and Congress of the United States”, en <[http://www.epa.gov/ocem/gneb/pdf/2009\\_1202\\_advise\\_letter.pdf](http://www.epa.gov/ocem/gneb/pdf/2009_1202_advise_letter.pdf)>, consultado el 10 de mayo de 2010.
- GEREFFI, Gary y Miguel KORZENIEWICZ, edits.  
 1994 *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, CT, Praeger.
- HERZOG, Lawrence A.  
 1999 *From Aztec to High Tech. Architecture and Landscape across the Mexico-United States Border*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)  
 2010a *Censo general de población y vivienda*, México, Inegi.

INTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

2010b Banco de Información Económica (BIE), México, Inegi.

INTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

2010c Estadística Integral del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, México, Inegi.

INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION

2012 “Office of trade policy & analysis”, Department of Commerce, Estados Unidos, en <<http://www.trade.gov/mas/ian/>>, consultado el 8 de abril de 2012.

JESSOP, Bob

2002 “The Political economy of Scale”, en Perkman, Markus y Sum Ngai-Ling, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

JESSOP, Bob

2004 “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regional*, Santiago de Chile, vol. XXIX, núm. 89, pp. 25-41.

KEOHANE, Robert O.

1988 “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, Blackwell Publishing Association Stable, vol. 32, núm. 4, diciembre, pp. 379-396, en <<http://www.jstor.org/stable>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

KEOHANE, Robert O.

1989 *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview, pp. 270.

KEOHANE, Robert O.

1998 “Institutions: Can Interdependence Work?”, Foreign Policy, Special Edition: Frontiers of Knowledge, *The Washington Post. Newsweek Interactive*, LLC Stable primavera, núm. 110, pp. 82-96, 194, en <<http://www.jstor.org/stable/1149278>>, consultado el 31 de marzo del 2011.

KEOHANE, Robert O. y Lisa L. MARTIN

1995 “The Promise of Institutionalist Theory”, *International Security*, *The MIT Press Stable*, vol. 20, núm. 1, verano, pp. 39-

51, en <<http://www.jstor.org/stable/2539214>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

1974 “Transgovernmental Relations and International Organizations”, *World Politics*, Cambridge University Press Stable, vol. 27, núm. 1, octubre, pp. 39-62, en <<http://www.jstor.org/stable/2009925>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

KEOHANE, Robert O. y Joseph S. NYE

1989 *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois, Boston, Londres, Scott, Foresman and Co., Scott, Foresman, Little, Brown Series in Political Science.

KEOHANE Robert O. y Joseph S. NYE

2000 “Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?)”, Foreign Policy, *The Washington Post. Newsweek Interactive*, LLC, núm. 118, primavera, pp. 104-119.

KOOIMAN, Jan

2004 “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut International de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, núm. 16, pp. 171-194.

MAJONE, Giandomenico [ponencia]

2010 “The Transaction costs of Regional Integration: The EU in comparative context”, *The Diffusion of Regional Integration*, Berlin, diciembre, pp. 9-11.

MARTÍNEZ, Óscar J.

2006 *Troublesome Border*, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, segunda edición.

MATTAR, Jorge y Luis CUERVO [publicación digital]

2004 “El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales”, CEPAL, en <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/2010-114-SES.33-3\\_capitulo\\_IV.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/2010-114-SES.33-3_capitulo_IV.pdf)>, consultado el 10 de enero 2012.

MCGUIRE, Michael

2006 “Collaborative public Management: Assessing What We Know and How We Know it”, *Public Administration Review*, diciembre, ABI-INFORM Global, pp. 33-43.

MEDINA GARCÍA, Eusebio

2008 "Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales", *Estudios Fronterizos*, Mexicali, México, Universidad Autónoma de Baja California, enero-junio, vol. 7, núm. 13, pp. 9-27.

NYE, Joseph S. y Robert O. KEOHANE

1971 "Transnational Relations and World Politics: An Introduction" *International Organization, Transnational Relations and World Politics*, Stable, vol. 25, núm. 3, verano, pp. 329-349, en <<http://www.jstor.org/stable/2706043>>, consultado el 31 de marzo de 2011.

PÉREZ, Josefina

2011 "Normatividad y políticas de movilidad poblacional en la frontera norte: Flujos migratorios y la institucionalización de la exportación de mano de obra", en Rosio Barajas *et al.*, *Desarrollo de la normatividad y las políticas públicas en la frontera norte de México en el siglo XX*, Tijuana, El Colef.

PERKMAN, Markus y Ngai-Ling SUM

2002 "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance", en Markus Perkman y Ngai-Ling Sum, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Nueva York.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

2012 "Estadística oficial de los flujos de IED hacia México", Dirección General de Inversión Extranjera, en <<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico>>, consultado el 20 de marzo de 2012.

U.S. CENSUS BUREAU

2010 Transportation Statistics.

U.S. CENSUS BUREAU

2010 Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplement.

VARGAS HERNANDEZ, José

2002 "Preponderancia del papel del gobierno local en la negociación de un nuevo contrato social", *Revista Latina de Comunicación*

*Social*, Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social, Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, núm. 52.

WALLERSTEIN, Immanuel

1979 *The capitalist world-economy*, Cambridge, Cambridge University Press.