

La virtud principal de esta obra es haber reunido un grupo de especialistas que bajo diversas perspectivas teórico-conceptuales y con una amplia gama de referentes empíricos discuten los procesos de convergencia y tensiones que se generan en las regiones transfronterizas. Se presentan contribuciones relevantes sobre las tendencias y trayectorias de regiones transfronterizas, así como los procesos de integración y gobernanza resultantes, enriquecidos desde la perspectiva comparada y se incluyen diversas experiencias en América del Norte, América del Sur y Europa.

*Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa* ubica realidades transnacionales y procesos translocales en el contexto de los espacios globales, pero va más allá de una actualización del "estado del arte" sobre la integración, la cooperación y la gobernanza transfronterizas, ya que ofrece aportes originales allende de una conversación interdisciplinaria acerca del tema. Este proyecto intenta trascender públicos y fronteras, así como acercar los temas hacia una audiencia plural constituida por académicos, tomadores de decisiones y habitantes transfronterizos, entre otros actores.



## Fronteras y procesos de integración regional

Estudios comparados entre América y Europa

María del Rosío Barajas  
Pablo Wong-González  
Nahuel Oddone  
(coordinadores)

# Fronteras y procesos de integración regional

Estudios comparados entre América y Europa



María del Rosío Barajas Escamilla

Pablo Wong-González

Nahuel Oddone

(coordinadores)



**MARÍA DEL ROSIO BARAJAS ESCAMILLA**

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de California, Irvine, miembro del SNI del Conacyt nivel II. Autora de múltiples publicaciones. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Sociales de El Colef, así como profesora adjunta del Centro de Estudios de América Latina de San Diego State University, y coordinadora de la Red Internacional de Investigación sobre Fronteras Comparadas (REDFronteras).



**PABLO WONG-GONZÁLEZ**

Economista con estudios de doctorado en Desarrollo Internacional (University of East Anglia) y de maestría en Planificación Regional y Urbana (The London School of Economics and Political Science). Es Director General del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. (CIAD). Ha participado activamente en las Comisiones Sonora-Arizona/Arizona-México, así como en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos.



**NAHUEL ODDONE**

Cuenta con máster en Derecho de la Integración Económica, y en Integración Económica Global y Regional. Es licenciado en Relaciones Internacionales. Tiene publicaciones sobre cooperación descentralizada y transfronteriza, integración regional y cadenas de valor. Es coordinador de Cadenas de Valor del Proyecto "Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas", de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-ONU).

Fronteras y procesos  
de integración regional

Estudios comparados  
entre América y Europa

María del Rosio Barajas Escamilla  
Pablo Wong-González  
Nahuel Oddone  
(coordinadores)

# Fronteras y procesos de integración regional

Estudios comparados  
entre América y Europa



El Colegio  
de la Frontera  
Norte



CIAD



El Colegio de la Frontera Norte  
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo  
Juan Pablos Editor  
México, 2015

Fronteras y procesos de integración regional : estudios comparados entre América y Europa / María del Rosio Barajas Escamilla, Pablo Wong-González y Nahuel Oddone, coordinadores. - - Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte ; Hermosillo : Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo ; México : Juan Pablos Editor, 2015

1a edición

432 p. : ilustraciones ; 17 x 23 cm

ISBN: 978-607-479-184-6 El Colef

ISBN: 978-607-711-308-9 Juan Pablos Editor

T. 1. Emigración e inmigración - estudios comparados    T. 2. Integración económica internacional - estudios comparados

HF1418.5 F76

FRONTERAS Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL.  
ESTUDIOS COMPARADOS ENTRE AMÉRICA Y EUROPA  
de María del Rosio Barajas Escamilla, Pablo Wong-González  
y Nahuel Oddone, coordinadores

D. R. © 2015, El Colegio de la Frontera Norte  
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5,  
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, Baja California, México  
<www.colef.mx>

D. R. © 2015, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.  
Carretera a La Victoria km 0.6  
83304, Hermosillo, Sonora, México

D. R. © 2015, Juan Pablos Editor, S.A.  
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19  
Col. del Carmen, Del. Coyoacán, 04100, México, D.F.  
<juanpabloseditor@gmail.com>

ISBN: 978-607-479-184-6 El Colef  
ISBN: 978-607-711-308-9 Juan Pablos Editor

Edición con fines académicos, no lucrativos

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso en México  
Reservados los derechos

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza  
de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)  
Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

## ÍNDICE

### Introducción

*María del Rosio Barajas Escamilla,  
Pablo Wong-González  
y Nahuel Oddone*

11

### PRIMERA PARTE PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA

1. Unpacking the Concept of Cross-Border Integration:  
The Role of Borders as a Resource  
*Christophe Sohn* 29
2. "Reseteando" la gobernanza transfronteriza:  
explorando nuevos *cleveages* cooperativos  
"formal-informal", "material-inmaterial"  
*Enrique José Varela Álvarez* 49
3. Fertilidad territorial transfronteriza:  
el papel innovador de la paradiplomacia  
como fortalecimiento de la integración desde abajo  
*Horacio Rodríguez Vázquez y Nahuel Oddone* 71
4. La conformación de regiones asociativas transfronterizas:  
los límites de la paradiplomacia regional  
*Pablo Wong-González* 81

SEGUNDA PARTE  
EVIDENCIAS EMPÍRICAS DE LA GESTIÓN  
TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA DEL NORTE

5. Abriendo y cerrando fronteras: del TLCAN a las respuestas de seguridad después del 9/11  
*Caesar Sereseres y María del Rosío Barajas Escamilla* 97
6. México y Estados Unidos: comercio, desarrollo y políticas de gestión de la frontera a partir del 11 de septiembre de 2001  
*Gustavo Vega Cánovas y Francisco E. Campos Ortiz* 113
7. Twenty Years of NAFTA: Are Measures of Human Development Converging on the Border?  
*James Gerber y Joan Anderson* 133
8. Re-Building CBRs in 21<sup>st</sup> Century: Lessons from the Arizona-Sonora Region  
*Vera Pavlakovich-Kochi* 151

TERCERA PARTE  
EVIDENCIAS EMPÍRICAS DEL PROYECTO  
DE COOPERACIÓN Y GOBERNANZA  
BILATERAL Y TRANSFRONTERIZA.  
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

9. Procesos de integración y cooperación de las diversas organizaciones y actores en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos  
*María del Rosío Barajas Escamilla* 171
10. Espacio, escalas y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos  
*Sergio Peña* 199
11. La gobernanza de la migración en la cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos  
*Josefina Pérez Espino* 217
12. La dimensión institucional de la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos: conceptualización y algunas evidencias empíricas  
*Marcos S. Reyes Santos* 237

13. Gobernanza estratégica en la frontera norte en un marco de alternancia democrática: de la seguridad al desarrollo  
*José María Ramos García* 263

CUARTA PARTE  
EVIDENCIAS EMPÍRICAS DE COOPERACIÓN  
TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA  
EUROPEA DE VECINDAD Y DE AMÉRICA DEL SUR

14. Derrumbando fronteras: las estrategias de construcción de la Unión Europea y sus límites  
*Marco Bellingeri* 287
15. La región transfronteriza del Estrecho de Gibraltar (Andalucía-Norte de Marruecos): contextos, condicionamientos y potencialidades; perspectivas a futuro  
*Enrique López Lara y José Miranda Bonilla* 311
16. Por la triple frontera más austral de América: un recorrido por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí  
*Nahuel Oddone y Eduardo Leonel Galantini* 333
- Conclusiones generales  
*María del Rosío Barajas Escamilla, Nahuel Oddone y Pablo Wong-González* 357

- Bibliografía 367
- Sobre los autores 419
- Índice de cuadros, gráficas, mapas y figuras 429

## 5. ABRIENDO Y CERRANDO FRONTERAS: DEL TLCAN A LAS RESPUESTAS DE SEGURIDAD DESPUÉS DEL 9/11<sup>1</sup>

*Caesar Sereseres*  
*María del Rosío Barajas Escamilla*

### INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

El TLCAN, puesto en marcha en 1994, representó una liberalización (Clark y Van Wincoop, 2001) no sólo de flujos comerciales y de inversión a través de la frontera México-Estados Unidos, sino también un cambio de actitud gubernamental y una intensificación de flujos transfronterizos. Los ataques terroristas del 9/11, en cambio, provocaron otro tipo de respuesta política: un cierre relativo de la frontera internacional compartida y evidentes disparidades en la forma en que ambos países respondían a los problemas causados por tal política, cuyos efectos continúan hasta nuestros días.

Este capítulo tiene como propósito analizar cómo se han conjugado y confrontado las políticas fronterizas de Estados Unidos y de México a través del periodo comprendido entre las secuelas de estos dos grandes eventos; asimismo, se busca considerar cómo estos sucesos forman parte de un contexto más amplio de administración de fronteras internacionales y del balance que los Estados-nación buscan entre control e “integración profunda” (Ronfeldt y Sereseres, 1978,

<sup>1</sup> Este artículo se prepara a partir de tres presentaciones previas. Las dos primeras realizadas por Caesar Sereseres en el contexto de la conferencia internacional “Fronteras y procesos de integración: perspectivas teóricas y evidencias empíricas”, el 24 y 25 de octubre de 2013, y en el seminario “Integración y seguridad: dos dimensiones de las relaciones México-Estados Unidos”, el 23 de marzo de 2014. Ambas conferencias fueron desarrolladas en El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, Baja California. Una tercera presentación es la de María del Rosío Barajas en el Global Spotlight: Mexico, el 23 de enero de 2014, en la Utah Valley University.

<sup>2</sup> Se agradece el apoyo técnico de la becaria Monserrat Maricruz Ruiz y de la licenciada Claudia Esparza en la preparación de este capítulo.

1983), entre cooperación y eficiencia en la gobernanza de esta frontera internacional, la cual se caracteriza por su complejidad e intensidad pero que también marca pauta para entender otras fronteras internacionales.

El cambio en la perspectiva y el enfoque de la cooperación, tanto en el contexto bilateral como en el transfronterizo, significó el predominio de la lucha por la seguridad y el combate al narcotráfico sobre el incremento de los flujos comerciales, el turismo y la producción compartida. Se agregaron otros problemas que venían evolucionando: el crecimiento de la migración indocumentada de sur a norte<sup>3</sup> y el desbordamiento del narcotráfico y del crimen organizado; esto último como consecuencia del crecimiento de la demanda de droga en Estados Unidos y del intento de su parte para contenerla desde el sur.<sup>4</sup>

De manera particular, y a partir del asesinato en México de un agente de la DEA en 1985, la relación entre México y Estados Unidos experimentó una seria crisis como resultado de la llamada Operación Intercepción, así como el inicio del proceso de certificación por parte de Estados Unidos hacia países productores y distribuidores de droga. Después de este acontecimiento, ambos países decidieron crear el Grupo de Contacto de Alto Nivel, cuyo principal propósito era coordinar acciones para luchar en forma conjunta en contra del trasiego y producción de droga para Estados Unidos (con ello se buscó iniciar una nueva etapa en la cooperación bilateral encaminada a combatir el narcotráfico y el crimen organizado); este trabajo conjunto de coordinación se refuerza a partir de 2008, al crear la Iniciativa Mérida, uno de los esquemas de cooperación más importantes en los últimos años. Sin embargo, dicha coordinación ha traído efectos colaterales negativos en contra de la sociedad y los migrantes, como se ha denunciado de manera constante por medio de la prensa y la opinión pública, sobre la violación de los derechos humanos en México, así como el fuerte activismo de diversos organismos no gubernamentales cuya principal actividad es la defensa al respeto de los derechos humanos en México y el apoyo en sus necesidades básicas<sup>5</sup> (como alimentación, vestido y contacto con sus familias en México).

<sup>3</sup> La migración, en particular, como producto del abandono del Estado y sus instituciones a las zonas rurales del país a partir de la liberalización de la economía mexicana.

<sup>4</sup> Entre 1986 y 1990 se reconocía que alrededor de 62 millones de estadounidenses habían probado marihuana y 22 millones cocaína, siendo México uno de los países de donde provenía prácticamente la mayor parte de la marihuana que se consumía en dicho país y una tercera parte de la cocaína (Benítez y Macías, 1989).

<sup>5</sup> A partir del crecimiento en las deportaciones hacia diversas ciudades de la frontera norte de México de población que se encontraba en situación migratoria irregular en Estados Unidos y/o que purgaba penas en cárceles de dicho país por problemas de violencia y/o narcotráfico, en estas ciudades han surgido diversos proyectos de apoyo a población vulnerable, pues muchos migrantes quedan en situación de calle y sobreviven gracias a la solidaridad de diversos grupos de la

En el primer apartado se analiza el contexto que vincula los procesos de integración e interdependencia con las fronteras internacionales, centrándonos en el caso de México, con el fin de identificar los principales cambios que se han producido en el siglo XXI. En el segundo apartado se esboza la historia de la integración económica México-Estados Unidos y se consideran los factores que dan origen al surgimiento del cierre relativo de fronteras al mismo tiempo que la globalización avanza, acompañados también de una apreciación de amenaza a la seguridad de los países. Luego, se analiza la lógica y los alcances de las iniciativas de cooperación para la seguridad regional, tales como la Iniciativa Mérida; también se prevén los efectos de los esquemas de cooperación en las regiones fronterizas y en sus dinámicas de comercio y seguridad. Finalmente, se apuntan algunas preguntas que surgen de este análisis.

## INTEGRACIÓN, INTERDEPENDENCIA Y FRONTERAS

Como bien lo señala Gustavo Vega (2010), las relaciones entre México y Estados Unidos se han caracterizado por su alto nivel de complejidad, el cual puede advertirse al revisar lo sucedido en los 20 años de funcionamiento del TLCAN, en los que se pueden encontrar factores que no cambian y otros que sí. Por ejemplo, no cambian la geografía, la proximidad ni la importancia de la frontera; mientras que advertimos cambios en la dinámica fronteriza, producto de una nueva concepción de seguridad, en la que se incorpora en un mismo nivel la lucha contra el terrorismo, la criminalización de las corrientes migratorias, la lucha en contra de los cárteles de la droga y el trasiego de la misma desde México hacia Estados Unidos.

Diversos estudiosos han reconocido la importancia de la relación de interdependencia que ha construido México con Estados Unidos (Ronfeldt y Sereseres, 1978, 1983; Erb y Thorup, 1986; Torres, 1990; Kroll, 1993; Vega, 2010). Dicha interdependencia<sup>6</sup> se apoya no sólo en una extensa relación económica, sino también

sociedad civil en las ciudades fronterizas de México; también operan organismos de la sociedad civil del lado estadounidense (por ejemplo la Casa del Migrante en Juárez, A.C.) y en regiones transfronterizas como Tijuana-San Diego (por ejemplo el Desayunador Padre Chava en Tijuana, Ángeles Sin Fronteras en Tijuana, Tecate y Mexicali, Coalición Proderechos del Migrante en Mexicali y otros).

<sup>6</sup> Entendemos la interdependencia, según Keohane y Nye (1989), como la suma de interacciones entre países que representan costos, ya sea costos directos o beneficios cuya ausencia representaría un costo de oportunidad. En la medida en que los gobiernos puedan manipular esas interacciones pueden imponer costos a los otros países.



social, ambiental y, recientemente, de seguridad. La interdependencia económica entre estos países se refleja en el peso de una nueva política de industrialización de base exportadora y de apertura a la inversión extranjera directa en México, que proviene principalmente de Estados Unidos. Otra importante característica de esta relación es la asimetría, la cual se refleja en el peso que cada socio representa para ambos países y que produce diferencias en cuanto al grado de vulnerabilidad y sensibilidad<sup>7</sup> con la que actúa cada Estado-nación.

Resulta importante resaltar que hasta la década de 1970, las relaciones entre México y Estados Unidos se conceptualizaron principalmente como relaciones de dependencia y de conflicto, en particular en las zonas fronterizas (Ojeda, 1976; Martínez, 2006). Sin embargo, a partir de principios de 1980, y bajo un creciente proceso de integración económica entre México y Estados Unidos, surgieron relaciones de creciente interdependencia, en particular a partir del crecimiento de los procesos de relocalización industrial a lo largo de la frontera norte y de la apertura de la economía mexicana.

Al igual que México, muchos otros países se han enfrentado a una creciente integración a la economía global en condiciones de asimetría, advirtiéndose una clara interrelación entre el proceso de globalización, los procesos de integración y la fragmentación de los procesos productivos, en los que un número importante de áreas geográficas de dichas regiones son utilizadas para una misma operación.

Creemos pertinente considerar una nueva perspectiva de interdependencia en la que los países que participan en dicho proceso coordinen políticas de diverso tipo (en los ámbitos del comercio, inversión, intercambio de mercancías, entre otros) para alcanzar ganancias comunes (Kroll, 1993; Rosecrance, Alexandroff, Koehler, Kroll, Laqueur y Stocker, 1977).

En principio, debe señalarse que 199 países cuentan con fronteras de tierra y mar, en tanto 161 países tienen fronteras conformadas por ríos, por lo que hay aproximadamente 500 fronteras en el mundo, produciéndose una diversidad enorme en cuanto al tipo y carácter de fronteras.

Sin embargo, no debemos olvidar que, aunque las fronteras han sido parte de los territorios, el cierre relativo de éstas es creación del hombre, pues desde hace siglos se plantean estos cierres para proteger culturas y sociedades de la agresión externa y de la conquista del territorio, aunque también se efectuaron con el objeto

<sup>7</sup> Según Keohane y Nye (1989), la vulnerabilidad se entiende como la habilidad de un país para implementar políticas que permitan minimizar costos de transacción derivados de la implementación de una política externa, mientras que la sensibilidad va a ser entendida como los efectos que en cada país resultan de los cambios impuestos desde afuera. Se dice que la sensibilidad está asociada con el nivel de asimetría y complejidad de las relaciones entre países.

de evitar la contaminación de la raza, conservar su poderío o para no compararlo con otros.

Con la globalización, el mundo tiende a reorganizarse en amplios espacios de integración más allá de las fronteras nacionales. Surgen así procesos de integración como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN), el Mercado Común de América del Sur (Mercosur), el Asian American Pacific Rim/Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) y otras pequeñas configuraciones en el Magreb y en los países de Medio Oriente.

El relativo cierre y la apertura de fronteras son opciones que casi todos los países enfrentan; sin embargo, el caso de la frontera entre México y Estados Unidos se distingue por su magnitud e intensidad.

#### DE LA APERTURA COMERCIAL AL CIERRE PARA LA SEGURIDAD

Con objeto de ubicar de forma breve el contexto que antecedió la firma del TLCAN, resulta importante mencionar que, como preámbulo a este acuerdo comercial, en 1986 México se unió al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). A partir de 1993, con el acuerdo firmado, las relaciones entre México y Estados Unidos mejoraron de manera importante, dejando a un lado los "agravios" recientes entre ambos países. De tal forma, aumentó la colaboración entre ambos para luchar contra la formación de cárteles de droga y el cruce ilegal de indocumentados.

Con objeto de aumentar el comercio entre los tres socios del TLCAN se acordó llevar a cabo una reducción de aranceles en el comercio. En el primer año, México redujo sus aranceles en casi 36 por ciento, en tanto Estados Unidos lo hizo en 61 por ciento. Ambos países acordaron que en 15 años eliminarían por completo los aranceles a los productos de importación. Para México ello significó una disminución importante en los costos de transacción de los flujos de bienes, servicios, inversión y turismo. Vale subrayar lo obvio: el TLCAN sólo representó una apertura relativa de fronteras.

Como resultado de lo anterior, entre 1994 y 2009 las exportaciones de México a Estados Unidos se duplicaron (50.8 y 105.7 mil millones de dólares), y las importaciones de Estados Unidos a México se triplicaron (49.5 y 176.3 mil millones de dólares), haciéndose deficitaria la balanza comercial para México. Sin embargo, cabe señalar que este crecimiento no fue constante: el periodo 2001-2003 significó una caída importante para el comercio bilateral, como consecuencia de la vulnerabilidad de México hacia el ciclo económico de Estados Unidos.

Algo similar ocurrió entre 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis de los mercados financieros e inmobiliarios (Villarreal, 2014). Los productos más representativos en este comercio han sido los automóviles, la maquinaria eléctrica, los equipos electrónicos y de telecomunicación, y el petróleo (Binational Affairs Office in San Diego, 2013).

Los ataques terroristas de 2001 trajeron a la mesa un nuevo tema: el de la seguridad, el cual vino a poner en un segundo término el del comercio, frenándose con ello el proceso de integración económica mediante la imposición de barreras no arancelarias. El cierre relativo de la frontera afectó de manera importante no sólo el comercio, sino también el flujo de personas.

Los eventos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 hicieron que la frontera modificara su dinámica y su organización: la inspección en garitas se hizo exhaustiva y hasta violenta, tanto para personas como para mercancías; las largas filas para el cruce afectaron no sólo la productividad de la población inserta en el mercado de trabajo “transfronterizo”, sino que también se vieron afectadas las actividades comerciales, turísticas e industriales.

Sin embargo, para entender la complejidad de la frontera entre México y Estados Unidos, hay que analizar el papel de la misma en otros contextos, en otros países, y entender el nuevo papel que desempeña desde finales del siglo XX. Lo anterior nos lleva a indagar sobre la existencia de las fronteras, pero más allá de ello, a analizar los motivos, algunos tradicionales, otros nuevos, por los que se busca el cierre relativo de fronteras. Autores como Jessop (2004) han elaborado diversas tipologías de lo que da lugar a la configuración fronteriza. En efecto, Jessop señala que existen nueve razones diversas por las que se construyen y reconstruyen fronteras y regiones fronterizas: desde el hecho de que se tenga una historia conjunta, el dominio de un pueblo por el otro, la meta de aprovechar las sinergias económicas, el intento de cerrar el paso a actividades ilícitas y otras encaminadas a contener movimientos migratorios de una región a otra (Jessop, 2004).

En la actualidad, los procesos de integración, en esencia, son un referente importante de los procesos de reestructuración y redefinición del territorio. Sin embargo, sus dinámicas están determinadas por su historia, fortalezas y debilidades. Asimismo, el predominio del conflicto y la cooperación en las regiones transfronterizas dependerá de los temas ya mencionados, de la posición de dicha región en el contexto de la economía global, la localización-relocalización de los procesos productivos, el peso de la inversión extranjera directa, las sinergias, así como de la gestión de los recursos compartidos, entre otros factores (Brenner, 1999b; Anderson y Gerber, 2008).

En este contexto global, las actividades lícitas se han mezclado con las ilícitas que, de manera particular, se producen en la economía fronteriza. El crimen

organizado, el narcotráfico y la violencia urbana encuentran en la frontera un espacio que permite y favorece su existencia. A ello se ha sumado el tema de la seguridad, en donde la lucha contra el terrorismo pasa por lo que sucede en los espacios de frontera e impacta de manera brutal en sus dinámicas sociales, económicas, ambientales y de política.

Lo anterior alimenta la existencia de “espacios no gobernables” que requieren una gestión específica en espacios de frontera. Su ingobernabilidad proviene de la complejidad de dinámicas que se entrecruzan en las ciudades fronterizas (narcotráfico, crimen organizado, tráfico de indocumentados, terrorismo) y de la falta de capacidad gubernamental para controlar todos los flujos que existen debido a los fuertes incentivos del mercado. De tal forma, conceptos como “gobernanza” cobran sentido, ya que el mismo implica el reconocimiento de que la región transfronteriza no cuenta con procesos transfronterizos debidamente institucionalizados, ni en un esquema formal o informal (Kroll, 1993; Aguilar, 2013a).

La crisis económica de los años de 1990 aceleró el flujo migratorio de sur a norte, particularmente en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, España y el Magreb, Europa Central y Europa del Este. La década de 1990 marcó la llegada constante del “volcán humano”. Lo anterior nos hace buscar una perspectiva de análisis más adecuada para interpretar lo que sucede en la geopolítica de las fronteras del siglo XXI.

#### LA BÚSQUEDA DE LA COOPERACIÓN EN LA FRONTERA

Sin duda, la globalización de las economías ha traído un impacto importante, no sólo sobre el mundo desarrollado y en desarrollo sino, de manera particular, sobre los espacios fronterizos que ahora se reconfiguran en grandes bloques regionales. El caso más claro es el de la Unión Europea (U. E.), donde la otra función de las fronteras era servir de contenedor de las naciones, no sólo para delimitar espacios geográficos sino también culturas e idiomas. Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa quedó atrapada entre el mundo socialista y el mundo capitalista, y las fronteras separaban estos dos mundos. A partir de la caída del muro de Berlín y de la integración de diversos países de Europa del este a la U. E., la función de las fronteras se ha modificado, al propiciar una función integradora, de cooperación y de complementación (Jessop, 2004).

La relación entre México y Estados Unidos ha experimentado momentos muy tensos que han marcado el carácter de la relación, considerada desde México como una relación intervencionista (Martínez, 2006; Wolf y Celorio, 2011),

expresada, como ya se mencionó, a partir de la certificación anual que sobre el combate al narcotráfico impuso unilateralmente Estados Unidos.

Aun así, las relaciones entre México y Estados Unidos han estado marcadas históricamente por una creciente interdependencia, misma que, de acuerdo con Erb y Thorup (1986), abarcó diversas dimensiones: el comercio, las finanzas, los energéticos, la cultura y las comunicaciones. Sin embargo, los autores reconocen la incapacidad de ambos países para manejar dicha interdependencia, debido al carácter asimétrico de la misma, lo cual lleva a que las desiguales relaciones de poder se ubiquen por encima de los beneficios que ambos países reciben, y también, que se minimice la relación de dependencia mutua, destacándose en mayor medida la dependencia de México hacia Estados Unidos, tal como lo señalan Martínez (2006) y Torres (1990).

La frontera ha presentado cambios, pero también continuidades. A partir del TLCAN, Estados Unidos y Canadá consolidaron sus ya de por sí extensas relaciones económicas, sociales, políticas y ambientales, avanzando hacia una integración fronteriza basada en el fortalecimiento de un proceso de gobernanza y cooperación transfronteriza (Aguilar, 2013b). En tanto, en el caso de Estados Unidos y México, el TLCAN también consolidó su integración económica apenas iniciada en la década de 1980, pero con un menor impacto en los espacios fronterizos (a excepción del peso de la inversión extranjera directa en el sector industrial de las principales ciudades fronterizas del norte de México) y con una marcada debilidad en la construcción de un proceso de gobernanza, a pesar de la "integración profunda" que, de acuerdo con Ronfeldt y Sereseres (1978, 1983), va más allá de la integración económica.

Como ya se mencionó, a partir de finales de 2001, la relación entre México y Estados Unidos se reconfiguró. En aras de defender el país de posibles ataques terroristas, la política de seguridad nacional se reconcentró, dando lugar a lo que se ha llamado "seguridad fronteriza burocratizada", la cual transformó de tajo la hasta entonces dinámica fronteriza entre México y Estados Unidos; además de las largas filas para cruzar de sur a norte y las extensivas revisiones de autos, camiones y personas, se agregó un marcado tinte de criminalización al proceso migratorio de sur a norte, la expulsión masiva de población migrante hacia las zonas fronterizas y la persecución de importantes personajes del crimen organizado, así como una mayor vigilancia para la detección del cruce ilegal de drogas. Otro efecto de esta nueva política, además de la disminución a lo largo de los últimos 13 años de cruces de automóviles y de personas, fue también la reducción del número de visas otorgadas a mexicanos con residencia fronteriza; asimismo, se apreció el efecto negativo de la reducción del comercio transfronterizo y se atenuaron las relaciones de cooperación establecidas entre diversos actores de la región (ONG,

empresarios, centros educativos, etcétera); aumentó también la tensión en las relaciones intergubernamentales, producto de la criminalización de la migración (destaca el caso de Arizona), el endurecimiento de las leyes migratorias, un cambio drástico en la tolerancia hacia los migrantes y un nuevo cierre relativo de fronteras.

Como señalan Wolf y Celorio (2011), en 2008 México y Estados Unidos, a partir de la firma de la Iniciativa Mérida,<sup>8</sup> lograron establecer un acuerdo de cooperación, coordinación e intercambio de información. Dicho programa consideró la más grande transferencia de recursos otorgados por Estados Unidos después del Plan Colombia y resultó en la entrega de equipo para el combate al narcotráfico (helicópteros de transporte, aeronaves de vigilancia, equipo de inspección no intrusiva y tecnologías de la comunicación). En 2009, el Congreso de Estados Unidos aprobó la entrega de 1 900 millones de dólares en fondos asignados a México para que éste combatiera el crimen organizado y desarrollara actividades de prevención del delito y la drogadicción<sup>9</sup> (Wolf y Celorio, 2011; Benítez, 2009).

La Iniciativa Mérida estableció cuatro grandes proyectos en 2013: 1) afectar la capacidad operativa del crimen organizado, 2) institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho, 3) crear la estructura fronteriza del siglo XXI y 4) construir comunidades fuertes y resistentes. Sin duda, éste ha sido uno de los esquemas de cooperación más avanzados en los últimos años entre los dos países, y se basa en un reconocimiento mutuo de la necesidad de combatir al crimen organizado y a sus principales componentes: el lavado de dinero y su manejo financiero, que ha contaminado al dinero limpio. Bajo este esquema, el gobierno mexicano ha sido dotado de un avanzado equipamiento de telecomunicaciones, así como de procesos de capacitación táctica y estratégica para el ejército, la marina y las policías estatales (ya que se reconoce que 92 por ciento de los crímenes son procesados en jurisdicción estatal), municipales y federales; también se ha buscado capacitar a diversos servidores públicos (policías, jueces, personal migratorio) en temas tan diversos como identificación y seguimiento de lavado de dinero, tráfico humano, detección de tráfico de drogas, cultura de la legalidad y respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, las expulsiones masivas de Estados Unidos hacia México, las cuales tienen su base en el Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de

<sup>8</sup> La Iniciativa Mérida surge como parte de un paquete de ayuda en equipo y recursos líquidos que Estados Unidos entregó a diversos países que habían venido luchando contra el crimen organizado.

<sup>9</sup> Sin embargo, como algunos analistas lo han señalado, dicho monto resulta mínimo frente a lo que el gobierno estadounidense destina a sus diásporas israelí y cubana, entre otras.

Relaciones Exteriores y el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos,<sup>10</sup> han tenido un efecto negativo muy severo, en particular, sobre las regiones fronterizas donde una parte importante de esta población tiende a instalarse.

A lo anterior se suma el documento de "Arreglos locales para la repatriación de nacionales mexicanos desde Estados Unidos". En ambos memorándums se establecieron 26 puntos oficiales para llevar a cabo la recepción de las personas expulsadas. De acuerdo con datos recientes de la Secretaría de Gobernación, entre enero y marzo de 2014 se expulsó a 69 505 personas, de las cuales, 65 056 (93.59%) fueron personas mayores de 18 años y 4 449 (6.40%) menores de edad. En el caso de los adultos, 91.17 por ciento corresponde a varones (Segob, con datos del INM, 2014a).

Si consideramos que en sólo tres meses ha habido tal cantidad de expulsados, podemos deducir que ello acarrea serios retos para las ciudades y estados fronterizos que los reciben, ya que muchas de las personas repatriadas ni siquiera hablan bien el español (ya sea porque son miembros de comunidades nativas donde se prefiere el uso de su propia lengua sobre el español y que migraron con sus padres a muy temprana edad, entre otras razones).

Los estados que reciben el mayor número de expulsados son, por orden de importancia, Tamaulipas, Baja California, Sonora y Coahuila. El caso más complejo es el que ocurre en la ciudad de Tijuana, donde muchas de estas personas deambulan en la zona conocida como El Bordo (que es el canal del río Tijuana, en el tramo que divide a Tijuana de San Diego). Aquí, frecuentemente se pueden observar escenas verdaderamente desgarradoras que suponen serios retos para la ciudad, ya que este grupo incluye desde adictos al más variado tipo de drogas, enfermos mentales, personas que se incorporan a grupos delictivos o que delinquen en menor escala para sobrevivir o personas que simplemente carecen de un lugar donde pernoctar. Como ya se señaló anteriormente, algunas organizaciones religiosas y de la sociedad civil apoyan a estos grupos vulnerables.

La expulsión de menores, acompañados o no por adultos, es otro tema no menos importante, en particular porque, como ya se mencionó, se produce en un contexto de criminalización de la migración, implica la separación de las familias y, en muchos casos, el abandono de pequeños en albergues o casas hogar. Del total de expulsados entre enero y marzo de 2014, 4 143 fueron menores de entre 12 y 17 años y 306 menores a 11 años (Segob, con datos del INM, 2014b).

Ya en 2007 se había iniciado el Programa de Repatriación Humana (PRH), al que se acogieron 82.53 por ciento del total de expulsados. Al apegarse a este programa,

<sup>10</sup> Suscrito por representantes de ambos gobiernos el 20 de febrero de 2004.

los mexicanos retornados desde E. U. se hacen susceptibles de recibir una serie de servicios por parte del gobierno mexicano, tales como alimentación, atención médica, comunicación con familiares y, en papel, se estipula que hasta se hacen ofertas de empleo. Sin embargo, el programa sólo opera en algunas ciudades fronterizas (Tijuana y Mexicali, en Baja California; Ciudad Juárez y Ojinaga, en Chihuahua; Nogales, en Sonora; Ciudad Acuña y Piedras Negras, en Coahuila; Matamoros y Nuevo Laredo, en Tamaulipas). A partir de enero de 2014 se implementa también el Memorándum de Coordinación sobre Procedimientos de Repatriación Interior, entre la Segob en México y Homeland Security en E. U., mismo que en teoría busca salvaguardar la integridad de las personas que son deportadas a las zonas fronterizas, en donde se encuentran expuestas a diversos peligros, entre ellos el de la delincuencia organizada.

#### LAS INICIATIVAS DE LA COORDINACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 9/11

A principios de 2001, México y Estados Unidos crearon un esquema de cooperación conocida como la Alianza para la Prosperidad, con el propósito de avanzar en un proceso de homologación de sus sistemas aduanales, de cooperación en diversas áreas de investigación y desarrollo y de participación de capitales estadounidenses en sectores como el de las telecomunicaciones, el sector automotriz (altamente integrado) y el recién abierto sector secundario de energía. Sin embargo, los eventos del 9/11 empujaron al gobierno estadounidense a proponer un cambio en esta alianza, y en 2002 este esquema deviene en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el cual sujetó el segundo tema al primero. Lo anterior ocurrió en un marco donde la prosperidad en México dejó de ser "estratégica" para Estados Unidos, envuelto en una guerra sin un único enemigo (Osama Bin Laden), sino con múltiples frentes abiertos, en particular en el Medio Oriente.

Este contexto también incluyó una lucha frontal del gobierno mexicano en contra del crimen organizado, lo que exacerbó un sentimiento antiestadounidense importante. La política calderonista<sup>11</sup> favoreció el crecimiento de una mayor

<sup>11</sup> Entre 2005 y 2010 el número de víctimas de la política de Calderón desde su gestión pasó de menos de 1 800 a casi 23 mil muertos por año. Asimismo, en 2009 se registraron más de 8 200 homicidios relacionados con el narcotráfico. Tan sólo en junio de 2010 se contabilizaron 6 200 muertos. Lo más dramático es que más de la mitad de los homicidios relacionados con el narcotráfico ocurrieron en cuatro estados mexicanos (Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Baja California) (Meyer, 2010).

coordinación entre las agencias involucradas en la lucha contra el crimen organizado, dando a esta actividad mayor peso que al avance en el proceso de homologación de procesos y procedimientos del comercio bilateral, de apoyo a iniciativas de cooperación para generar mayor prosperidad, en particular en las zonas fronterizas, o de avanzar en la gobernanza transfronteriza.

También se han creado esquemas de viajero seguro en ambos países y se ha producido una importante infraestructura para asegurar el desarrollo de “fronteras inteligentes”; igualmente, se han detectado zonas de alta marginalización y criminalización en ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez (U.S. Embassy, México, 2013).

Desafortunadamente, ni todos estos recursos financieros, de capacitación o de dotación de infraestructura han disminuido la amenaza que significa para ambos países la lucha contra el crimen organizado, ni han disminuido la violación a los derechos humanos de migrantes, de personas involucradas en el crimen organizado, ni de sus víctimas.<sup>12</sup> El sistema judicial de México continúa seriamente infiltrado por la corrupción y ello dificulta los avances en la lucha frontal que se pretende instrumentar, y donde los impactos negativos se han dado, particularmente en las zonas fronterizas, las cuales dependen fuertemente de su relación con las ciudades vecinas de E. U., sea por cuestiones de programas de producción compartida, turismo, relaciones económicas diversas, etcétera.

Lo anterior ha puesto de manifiesto el problema de la violación de los derechos humanos como resultado colateral de esa lucha frontal contra el crimen organizado —hasta hoy poco efectiva, según Meyer (2010) e Isacson y Meyer (2012).

Sin duda, en las relaciones entre México y Estados Unidos surge la necesidad de avanzar en la construcción de nuevos actores que apoyen la gestión de dichas relaciones, ahora fuertemente influidas por el tema de la seguridad. En este sentido, la emergencia de diversas redes tanto de tipo gubernamental, como entre actores del sector, público, privado y social vienen a jugar un papel muy importante en el proceso de gestión transfronteriza, en donde la seguridad marca el rumbo de dicha gestión. Entre dichas redes se encuentra la propia Conferencia de Gobernadores Fronterizos, las comisiones de salud transfronteriza, las redes binacionales de innovación, las comisiones ambientales, el Banco de Desarrollo de América del Norte, la Cocef, entre otras.

<sup>12</sup> En un trabajo reciente se señala que prueba del crecimiento de la violación a los derechos humanos, por parte de los militares, es la cantidad de denuncias que ha recibido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Dichas denuncias se duplicaron en los primeros tres años de gobierno del presidente Calderón y su estrategia frontal contra el crimen organizado, ya que las denuncias en este rubro pasaron de 182 en 2006, a 1 791 en 2009 (Meyer, 2010).

En este nuevo esquema de gestión transfronteriza, la tecnología tiene un papel de primer orden. Hace diez años el gobierno estadounidense anunciaba su política de Fronteras Inteligentes, haciendo referencia a la implementación de nuevas y avanzadas tecnologías para certificar la calidad de los ciudadanos y las empresas que cruzan frecuentemente la frontera. Después de diez años, esta nueva tecnología está en proceso de implementación, aunque el gasto ha sido considerable. En esta misma línea surgieron, en los últimos años, esquemas de cruce rápido y seguro como SENTRI, Global Entry, Ready Lane,<sup>13</sup> entre otros, los cuales han permitido que pasajeros con un alto grado de seguridad y previamente certificados (*pre-clearance*) crucen con mucha rapidez la frontera hacia Estados Unidos (en el capítulo de Gustavo Vega y Francisco Campos, en este libro, hacen un exhaustivo análisis de dichos esquemas).

Pero el cierre relativo de la frontera también se ha reforzado por estos mecanismos tecnológicos. Después del 9/11, centenas de kilómetros de valla metálica se han agregado a lo largo de esta frontera de 3 400 km de longitud. Incluso se han agregado dobles vallas, como es el caso de la frontera entre Tijuana y San Diego, y se han instalado cámaras en dichos lugares, sobre todo para desalentar la migración indocumentada de México hacia Estados Unidos. Estas medidas configuran la relación entre los dos países y refuerzan la visión crítica de los ciudadanos mexicanos respecto de Estados Unidos y sus políticas poco amistosas.

Recientemente, el gobierno estadounidense incorporó el apoyo de drones a sus programas de vigilancia de fronteras; estos dispositivos vigilan no sólo el cruce de drogas, sino también de indocumentados. El gobierno local de Tijuana se sumó hace poco a esta nueva estrategia de protección de zonas de alto riesgo que incluye el uso de drones, en este caso buscando proteger a los narcomenudistas de droga que merodean la zona, así como de los delincuentes.

Los problemas asociados al comercio internacional, la seguridad y el crimen organizado han producido resultados variados. Uno de ellos es el creciente interés por analizar dichos problemas y tratar de entender sus impactos, así como

<sup>13</sup> Estos esquemas forman parte de lo que se ha llamado “fronteras inteligentes”. SENTRI es un programa de viajero seguro que permite, después de una exhaustiva revisión de datos y por medio de un pago anual, el derecho a utilizar líneas de cruce inmediato en los principales puertos de entrada de México hacia Estados Unidos. Global Entry es también un esquema de viajero seguro, utilizado principalmente para hombres de negocios y viajeros frecuentes en los principales puertos de entrada hacia Estados Unidos y que viajan principalmente por avión. Finalmente, Ready Lane es el esquema de *pre-clearance* que está siendo aplicado a todas las visas renovadas y que utilizan líneas de cruce; se espera que en un año no utilicen un tiempo mayor a 20 minutos para pasar la frontera. Estos esquemas de cruce rápido de alguna manera impactan en el escrutinio que realizan día a día los oficiales de migración de Estados Unidos, para el otorgamiento de nuevas visas o su renovación.

proponer políticas públicas de carácter bilateral y transfronterizo que resuelvan parte de los conflictos antes identificados. Lo anterior ha dado lugar a un fuerte activismo académico por parte de las principales universidades que se ubican en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, principalmente de California, Arizona y Texas (San Diego State University, University of California, University of Arizona, University of Texas, entre otras).

Pese a lo anterior, la dinámica de construcción de una sociedad del conocimiento, como medio para buscar un mayor desarrollo del capital humano, se ve beneficiada por las redes que se han venido construyendo en el ámbito de la cooperación transfronteriza en materia de desarrollo económico, ciencia y tecnología, innovación y medio ambiente. Científicos sociales y de las ciencias naturales intercambian información, proyectos y modelos de desarrollo binacional y transfronterizo.

En lo que se refiere a las relaciones comerciales, California junto con Texas son los dos estados que mayor intercambio comercial desarrollan, y ello se evidencia con el número de cruces de automóviles y camiones, así como de personas que transitan por los aproximadamente 40 puertos de entrada y también por el número de comercios aledaños a la frontera que prácticamente viven del comercio transfronterizo; en este sentido, los actuales controles fronterizos han ocasionado miles de millones de dólares en pérdidas.

Lo anterior ha dado lugar al surgimiento de una serie de organismos, alianzas y nuevas formas de cooperación en el ámbito transfronterizo. Uno de ellos es la Asociación de Alcaldes de la Frontera, misma que ha reeditado el ámbito local de alianzas, como lo hizo la Conferencia de Gobernadores Fronterizos. Ambas organizaciones tienen como propósito encontrar formas de cooperación no sólo en el ámbito económico, sino también en el social, cultural, de desarrollo urbano y sobre los recursos compartidos.

Muchos de los actores regionales se refieren a la ineficiencia en la frontera; es decir, se reconoce que pese a la existencia de diversos temas que son de interés común en el ámbito transfronterizo, tales como seguridad, desarrollo y economía, parece que la asimetría entre países hiciera casi imposible avanzar en el diseño de una frontera más eficiente, más integrada, más cooperativa y, sobre todo, más gestionada en forma de gobernanza.

## CONCLUSIONES

Las relaciones transfronterizas mexicano-estadounidenses no son únicas, pero son particulares. La extensión geográfica de la región e intensidad y complejidad

de intercambio no tiene comparación, pero la forma y el fondo de la interacción binacional a través de esta frontera tienen mucho en común con la interacción binacional en otras fronteras internacionales.

La relación bilateral México-Estados Unidos, en buena medida, es definida y determinada por las relaciones transfronterizas. El comercio, la migración, el tráfico ilícito de drogas y los procesos de seguridad se manifiestan en la frontera y, en muchos casos, dichas interacciones encauzan la relación bilateral. Más aún, la esencia del ritmo y forma de la relación bilateral se evidencia en la frontera. Entonces, el examen de las relaciones fronterizas requiere una manera muy singular de comprender y ponderar, de forma más amplia, la relación bilateral.

Como hemos visto, el surgimiento de nuevos actores tiene consecuencias para la relación fronteriza. Ello abre una nueva veta de investigación. El surgimiento y la identidad de estos actores impactan en el cambio social de la frontera. En el caso México-Estados Unidos, la Asociación de Alcaldes de la Frontera y la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, entre otras organizaciones, le agregan complejidad a las alianzas transfronterizas que han surgido para tratar temas locales, más allá de los intereses que promueven los organismos federales. Ello también encuentra su paralelo en otras fronteras internacionales.

Los actos terroristas del 9/11 han cambiado el significado de la frontera internacional, no sólo en el caso México-Estados Unidos sino para los demás países también. El movimiento de personas y materiales peligrosos representa un reto importante para los gobiernos, no solamente para Estados Unidos y México, sino para el resto de los países. El calificativo de terrorista en potencia constituye un instrumento útil para aquellos gobiernos que buscan pretextos para ejercer mayor control fronterizo. En el caso México-Estados Unidos, hemos visto cómo esos cambios representan un reto para la administración de la frontera e incluso para la gobernabilidad o no gobernabilidad de la región. La adopción de iniciativas basadas en la cooperación ofrece la posibilidad de reducir esa no gobernabilidad.

Asimismo, la utilización de nuevos instrumentos y mecanismos tecnológicos permite diferenciar los flujos fronterizos, facilitando el traslado para ciertas categorías de personas y de materiales, y complicándolo para otras. La reducción en el costo de algunas de éstas ha dado lugar a que algunos países, cuyos niveles de recursos no se comparan con los de México o los de Estados Unidos, hayan podido ejercer nuevas formas de control y diferenciación en sus fronteras.

Los temas de la migración y los deportados hacia México han complejizado el tema de la seguridad fronteriza y han introducido nuevas cuestiones a la controversia seguridad-desarrollo: la violación de derechos humanos y el cuidado a la integridad del ser humano.

Sin duda, el proyecto Fronteras Inteligentes puesto en marcha a través de diversos mecanismos permitirá, en el futuro, que el cruce fronterizo tienda a normalizarse. Sin embargo, queda la duda de qué sucederá con los ciudadanos que desde los parámetros de Estados Unidos no cumplan con dicha condición.

El reto central en la administración de las relaciones fronterizas, palpables en el caso México-Estados Unidos y observables en otros, sigue siendo encontrar el balance entre la gobernabilidad, la eficiencia y el respeto a los derechos humanos. La existencia misma de la frontera internacional impone ciertas ineficiencias en los flujos transfronterizos. Por otra parte, el movimiento libre sin control de tales flujos presenta problemas de gobernabilidad y falta de respeto a los más elementales derechos humanos y de justicia social. La frontera México-Estados Unidos, como sucede en otras áreas, abre un panorama muy amplio de análisis y estudio para comprender mejor las fronteras y las relaciones internacionales.

## 6. MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: COMERCIO, DESARROLLO Y POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LA FRONTERA A PARTIR DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

*Gustavo Vega Cánovas  
Francisco E. Campos Ortiz*

### INTRODUCCIÓN

La importancia estratégica de la frontera norte para el comercio y los intercambios económicos y poblacionales entre México y Estados Unidos es innegable. Desde los años ochenta del siglo XX, el intercambio comercial entre México y Estados Unidos ha crecido con mayor rapidez que el comercio total y el producto interno bruto (PIB) de ambos países (Anderson y Gerber, 2008:80). En 2012 el valor anual del comercio bilateral representaba 472 941 millones de dólares, y de esta cantidad 70 por ciento del comercio se realiza a través de la frontera terrestre entre ambos países. De acuerdo con la Administración de Investigación y Tecnología Innovadora (por sus siglas en inglés, RITA), cada día más de 13 mil camiones trasladan mercancías, cuyo valor acumulado excede los 550 millones de dólares; tan sólo en 2012, más de cinco millones de camiones cargados de mercancía cruzaron la frontera desde México hacia Estados Unidos (Departamento de Transportes de los Estados Unidos de América, RITA, 2014).

México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de China y Canadá, mientras que Estados Unidos es el primer socio comercial de México. El valor total de las ventas comerciales que realiza Estados Unidos con México supera a las que, en conjunto, realiza con Brasil, Rusia, India y China. Más aún, durante las últimas dos décadas la relación comercial ha trascendido el mero intercambio de productos de consumo final. México y Estados Unidos no sólo intercambian productos, sino que los construyen en conjunto, en un proceso denominado producción compartida. Así, por nombrar un ejemplo emblemático, los automóviles que se construyen en América del Norte cruzan la frontera entre México y Estados Unidos en ocho ocasiones durante su proceso de producción. De manera