

# La emergencia de regiones asociativas transfronterizas

## *Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona*

Pablo Wong-González\*

### RESUMEN

El creciente proceso de integración norte-sur entre las economías de Canadá, Estados Unidos y México parece haber inducido la intensificación de una especie de competencia oeste-este entre regiones (estados) subnacionales. Una de las formas novedosas en que se ha manifestado esta competencia interterritorial es la *formalización* de acciones y esquemas regionales conjuntos de gestión del desarrollo en un contexto binacional o transfronterizo. El objetivo central de este trabajo es abordar y describir el proceso emergente de asociación internacional de regiones y, a partir de ello, analizar las perspectivas de la región Sonora-Arizona como un caso de alianza estratégica o *región asociativa-transfronteriza* en América del Norte, considerando los avances en la colaboración así como los retos y conflictos resultantes del proceso de interacción.

*Palabras clave:* 1. alianzas estratégicas regionales, 2. regiones asociativas-transfronterizas, 3. competitividad y complementariedad regional, 4. corredores económicos y comerciales, 5. estado-región.

### ABSTRACT

Increasing North-South integration between the economies of Canada, the United States and Mexico seems to have intensified a type of West-East competition among subnational regions (states). A novel way in which this inter-territorial competition has manifested is through the *formalization* of joint regional actions and plans to manage development in the transboundary or binational context. This article's objective is to discuss and describe the emerging international regional partnerships. From there, as a case of strategic alliance or North American *transboundary-associative region*, we analyze the prospects for the Arizona-Sonora region, taking into consideration the advances in collaboration as well as the challenges and conflicts resulting from the interaction.

*Keywords:* 1. regional strategic alliances, 2. transboundary-associative regions, 3. regional competitiveness and complementarity, 4. trade and economic corridors, 5. region-state.

\*Profesor-investigador de la Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD). Dirección electrónica: pwong@cascabel.ciad.mx.

Fecha de recepción: 26 de junio de 2004.

Fecha de aceptación: 25 de noviembre de 2004.

## INTRODUCCIÓN

*Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos<sup>1</sup>*  
(*Poor Mexico, so far from God and so close to the United States*).

*God made us neighbors, let us be good neighbors<sup>2</sup>*  
(*Dios nos hizo vecinos, seamos buenos vecinos*).

De manera similar a las corporaciones, al emerger como entes económicos y políticos en la arena global, actualmente las regiones llevan a cabo asociaciones y alianzas estratégicas entre sí buscando elevar sus niveles de competitividad, aprovechar complementariedades y localización geográfica, acceder a mercados y fuentes de inversión, así como beneficiarse de la innovación tecnológica, entre otros aspectos. Sin embargo, esta tendencia creciente de sincronización local-global parece encontrar aún fuertes retos y dificultades desde la perspectiva territorial-funcional entre distintos ámbitos de gobierno.

Los epígrafes anteriores muestran las visiones opuestas sobre las relaciones e interacciones internacionales en el ámbito fronterizo, vistas desde el gobierno central (federal), por un lado, y desde los estados o comunidades fronterizas, por otro. En la actualidad, mientras que para la mayoría de las regiones o estados fronterizos la contigüidad geográfica es tomada como una oportunidad para incrementar los flujos comerciales y de servicios, así como la integración y la complementariedad económicas, para los gobiernos federales, por el contrario, en general, la línea fronteriza es vista como sinónimo de migración ilegal, contrabando y narcotráfico. Esta situación se agudiza en momentos de crisis económica, convulsión política, amenaza terrorista o conflicto bélico. Es decir, desde el punto de vista de los Estados nacionales, más que puntos de vinculación, tradicionalmente, las regiones fronterizas han sido consideradas puntos de conflicto y separación.

Las fuerzas detrás de los procesos relativamente recientes de integración internacional y globalización han inducido a retomar esta discusión a la luz de nuevas tendencias descentralizadoras y de la búsqueda de estrategias más autónomas de desarrollo local y regional en una gran cantidad de países. Relacionado con ello, se ha argumentado que la creciente *ola globalizadora* ha realizado la importancia de las regiones fronterizas transnacionales debido a las

<sup>1</sup>Refrán atribuido al general Porfirio Díaz, presidente de México por más de 30 años, durante los períodos 1876-1880 y 1884-1911.

<sup>2</sup>Paul Fannin, gobernador del estado de Arizona, Estados Unidos, 1959.

externalidades económicas y ambientales producidas por este proceso, espacios a los cuales, gobiernos, empresas y otras instituciones deben abordar de una manera conjunta (Nijkamp, 1993; Bailey, 2003; Pavlakovich-Kochi, Morehouse y Wastl-Walter, 2004). Si en la etapa de una economía cerrada las regiones fronterizas mantenían una importante interdependencia con el exterior, en la actualidad, más que para otras unidades territoriales del interior, el desarrollo regional tiene un profundo carácter internacional.

Inducido por ese perfil de entidades transnacionales que de forma creciente las regiones están adoptando con la integración, las *cuestiones transfronterizas* han sido retomadas recientemente para analizar desde sus implicaciones económicas y comerciales (Bailey, 2003) hasta aspectos de órdenes e identidades (Albert, Jacobson y Lapid, 2001), patrones culturales, migración y seguridad (Mercado y Gutiérrez, 2004), la emergencia de espacios sociales y ciudadanías transnacionales (Velasco, 2002; Lanly y Valenzuela, 2004), y planteamientos relacionados con los nuevos patrones territoriales emergentes y fronteras digitales producto de la virtualización de la economía (Wong-González, 2002). Asimismo han aparecido estudios sobre factores de conflicto y cooperación en regiones transfronterizas de Europa y América del Norte, procesos que trascienden las esferas políticas y culturales (Pavlakovich-Kochi, Morehouse y Wastl-Walter, 2004).

Precisamente, en el contexto de América del Norte, el creciente proceso de integración norte-sur entre las economías de los tres países (Canadá, Estados Unidos y México), formalizado en el Tratado de Libre Comercio (TLC), parece haber inducido la intensificación de una especie de competencia oeste-este entre regiones (estados) subnacionales. Una de las formas en que se ha manifestado esta competencia interterritorial es la *formalización* de acciones y esquemas regionales conjuntos de gestión del desarrollo en un contexto binacional o transfronterizo, mediante los cuales se intenta mejorar su posición competitiva en un mercado de libre comercio norteamericano, cada vez más globalizado. Como resultado, de la tradicional existencia de regiones fronterizas transnacionales que operaban de forma funcional —*de facto*—, se presenta ahora un proceso de conformación formal —*de jure*— de éstas. Estos esquemas novedosos de acciones transfronterizas conjuntas, como especie de *alianzas estratégicas* regionales a través de las fronteras, probablemente rebasan la noción de *Estado-región* de Kenichi Ohmae (1993), tendiendo a conformar lo que analíticamente Sergio Boisier (1993) conceptualiza como regiones *asociativas* y *virtuales*.

En ese sentido, con diferentes grados, alcances y condiciones, en el contexto de Norteamérica se iniciaba un proceso similar al de Europa, que quizá representa el mejor ejemplo de esta tendencia de colaboración interregional. Con base en la experiencia europea, ya desde principios de los años ochenta se había sugerido la idea de explorar la posibilidad de llevar a cabo acuerdos más formales de cooperación entre regiones fronterizas de México y Estados Unidos, así como entre estas últimas y de Canadá (Hansen, 1983). Llama la atención que a pesar de que tal sugerencia de planeación transfronteriza haya sido calificada por algunos analistas como un caso de *provocación sofisticada* (Friedman y Morales, 1985), en los noventa, acciones regionales transfronterizas conjuntas empiezan a tomar auge.

Un ejemplo concreto del proceso anteriormente señalado se expresa en el proyecto conocido como *Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona* (VEDERSA), en el cual los estados de Sonora (México) y Arizona (Estados Unidos) son concebidos como una región económica conjunta para alcanzar mayores niveles de complementariedad y competitividad en los mercados internacionales. En el caso de Sonora, esta estrategia es vista como un mecanismo que le permitiría repositionar y/o fortalecer su condición competitiva frente a estados pujantes como Nuevo León y Baja California; para Arizona, existe una expectativa similar en relación con California y Texas. Precisamente, el objetivo central de este trabajo es abordar y describir el emergente proceso de asociación internacional de regiones y, a partir de ello, analizar las perspectivas de la región Sonora-Arizona como un ejemplo de alianza estratégica o *región asociativa transfronteriza* en América del Norte, considerando los avances en la colaboración así como los retos y conflictos resultantes del proceso de interacción.<sup>3</sup>

### *ALIANZAS ESTRATÉGICAS REGIONALES: FACTOR DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL*

En los estados-regiones, caracterizados por Ohmae (1993) como zonas económicas naturales, los límites no son definidos por criterios político-administra-

<sup>3</sup>El objetivo no es evaluar los impactos económicos y sociales derivados del proyecto VEDERSA. Más bien, el análisis se enfoca a abordar el proceso de planeación binacional y sus perspectivas, como parte de tendencias emergentes de asociación en el ámbito regional transfronterizo.

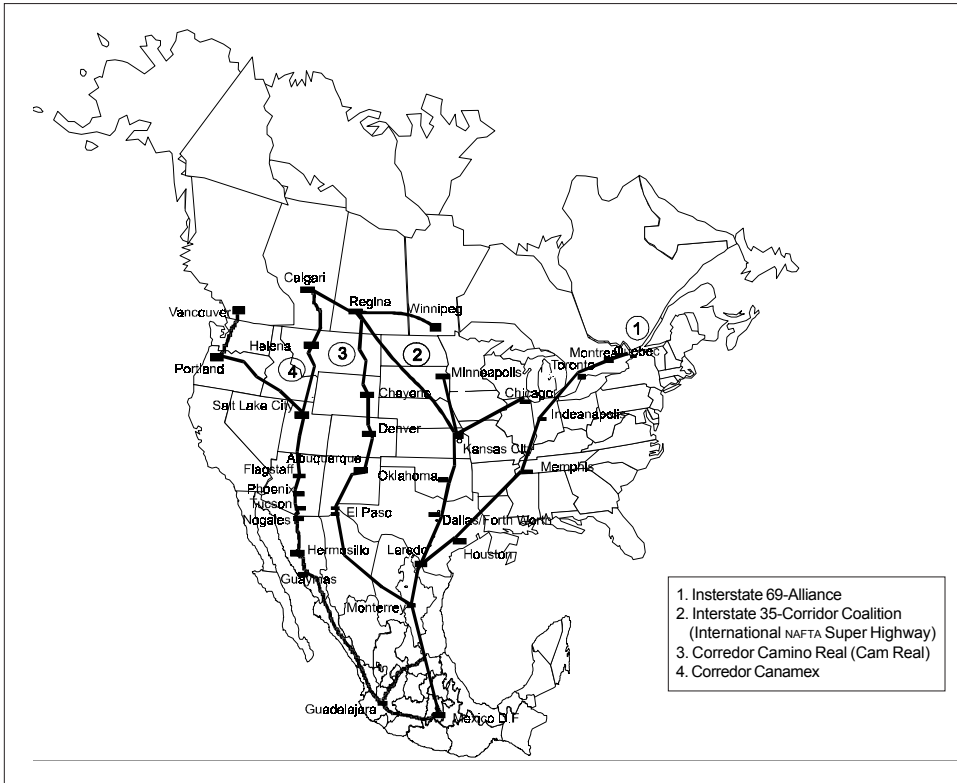
tivos sino por la fuerza de los mercados globales. Sus vínculos principales tienden a desarrollarse con la economía global y no con sus respectivas economías nacionales. Dentro de este tipo de zonas económicas transfronterizas se mencionan las regiones conformadas por Hong Kong y la provincia de Guangdong en el sur de China, el *triángulo de crecimiento* entre Singapur e Indonesia, así como la región Tijuana-San Diego en la frontera México-Estados Unidos (Ohmae, 1993).

En el contexto de las franjas fronterizas de Canadá-Estados Unidos y de Estados Unidos-México, se han identificado al menos 11 regiones que contienen algunos elementos de los definidos en los denominados *estados-regiones*. Larry Swanson (1994) ha llamado la atención sobre la emergencia de *regiones económicas transnacionales* en América del Norte, espoleada por acuerdos de apertura comercial como el Tratado de Libre Comercio (TLC). Estas regiones económicas transnacionales, de índole *funcional*, se constituyen a partir de la acción de grupos y cámaras empresariales, asociaciones comunitarias y gobiernos locales, donde se desarrollan iniciativas y acciones para incrementar los flujos comerciales, localización industrial, planeación del transporte y cruces fronterizos, entre otras.

Una estrategia adicional bosquejada para aprovechar las oportunidades resultantes de la liberalización comercial a escala transfronteriza es el diseño de *supercarreteras transnacionales* o *corredores económicos o comerciales*. En los países del continente americano esta estrategia ha estado ligada principalmente a la formación del TLC y el Mercosur. En años recientes, estos corredores han sido considerados nuevas regiones de planeación y han venido a complementar las unidades de planeación más convencionales, como áreas administrativas subnacionales o cuencas hidrográficas, atravesando los límites físicos, políticos, sociales, económicos y administrativos tradicionales (Bender, 1998). De acuerdo con este esquema, las ciudades se convierten en los agentes principales de la creación y desarrollo del potencial de estos corredores. De hecho, se ha calificado a los corredores comerciales como la tercera generación de unidades de planeación regional a lo largo de varias décadas del desarrollo moderno en América Latina (Bender, 1998).

En el área norteamericana, la idea central de estos proyectos es fomentar el crecimiento norte-sur, además de fortalecer la posición en las rutas oeste-este de los estados, regiones o localidades involucrados. Entre los corredores más importantes que están siendo desarrollados se encuentran los siguientes

(Wong-González, 1998): 1) el *corredor Interstate 69*; 2) *Interstate 35*, conocido también como *International NAFTA Superhighway*; 3) *corredor Camino Real*; y 4) el *Corredor*, hacia el oeste de Norteamérica (véase la figura 1).



Fuente. Elaboración propia.

FIGURA 1. *Corredores comerciales: Supercarreteras de América del Norte*

Ante la emergencia de regiones económicas transnacionales funcionales, recientemente se ha presentado un proceso de *formalización* de estos esquemas de interacción e integración transfronterizas. Esta tendencia ha dado lugar a la conformación de formas territoriales organizadas de gestión del desarrollo regional, perfilándose lo que Sergio Boisier (1993) ha definido en la novedosa noción de *regiones virtuales*. Boisier (1993:13) considera una *región virtual* como “el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o bien asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo”.

En el contexto europeo, algunas regiones, no necesariamente contiguas geográficamente, desde hace algunos años han venido celebrando este tipo de acuerdos contractuales para el intercambio de información y experiencias en materia de desarrollo local; la realización de programas de investigación y tecnológicos; vínculos de producción, comercialización, infraestructura y transporte; lazos en los campos social y cultural, entre otros. Tal es el caso, por ejemplo, de una de las primeras alianzas entre los llamados cuatro *motores regionales*, integrada por Lombardía (Italia), Ródano-Alpes (Francia), Cataluña (España) y Baden-Wurttemberg (Alemania). Otro caso es el de la cooperación que la región italiana de Emilia-Romaña ha llevado a cabo con Valencia (España), los estados de Baden-Wurttemberg y Hesse (Alemania), Cracovia (Polonia), Nueva Jersey (Estados Unidos) y Dinamarca (Sengenberger, 1993).

Es conveniente señalar que la formalización de los procesos de integración de estas regiones económicas fronterizas transnacionales no significa la pérdida de su posición o *status* político-administrativo dentro de sus respectivos países. Más bien representa formas no ortodoxas de gestión del desarrollo regional, adoptando esquemas de *planeación regional binacional*. Con estos procesos, por lo tanto, se instauran nuevas formas de competencia, complementariedad y competitividad internacional de regiones.<sup>4</sup>

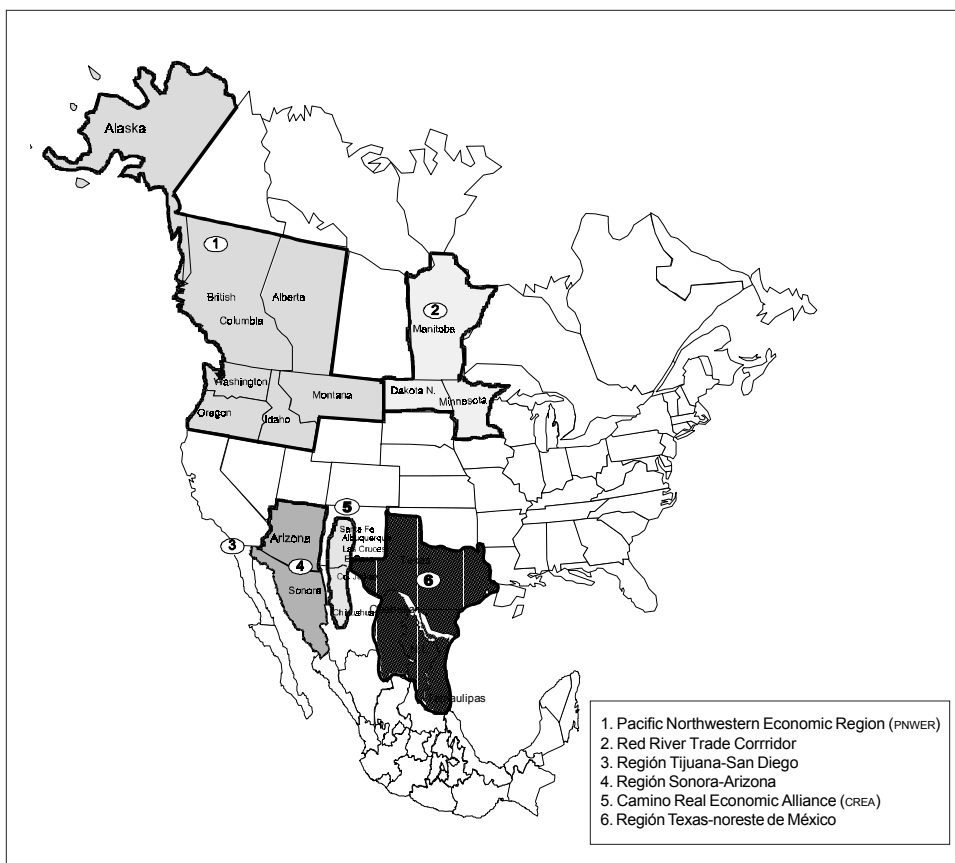
La formalización de los procesos de integración regionales adquiere formas variadas como *regiones económicas binacionales*, *corredores comerciales* o *proyectos transfronterizos de gran visión*. Sin embargo, independientemente de su forma o estructura específica, todas estas organizaciones territoriales tienen en común un objetivo central: mejorar la posición competitiva de sus regiones en los mercados de Norteamérica y del mundo. En grado significativo, en este tipo de acciones y proyectos –siguiendo la conceptualización de Boisier (1992)–, se intentan esquemas que pretenden conferirle a las regiones un carácter de *cuasiestados* en la esfera político-administrativa, y de *cuasiempresa* en la económica o tecnoproductiva.

Entre las iniciativas más notables de este tipo que han alcanzado un grado importante de madurez en su formalización están las siguientes (véanse el cuadro 1 y la figura 2):

<sup>4</sup>Una descripción de las acciones y manifestaciones recientes relacionadas con la competencia y competitividad internacionales de regiones en México y Estados Unidos puede encontrarse en Pablo Wong-González (1997).

Región	Cobertura geográfica	Objetivos	Principales agentes	Características básicas
1. Pacífic Northwestern Economic Region (PNWER)	Provincias de Alberta y Columbia Británica (Canadá); estados de Alaska, Idaho, Oregon, Montana y Washington (Estados Unidos)	Visión de la región como potencia económica mundial; realizar la competitividad regional en los mercados nacionales e internacionales.	Gobiernos de los estados, provincias y agentes privados y sociales.	PIB conjunto de 350 billones de dólares; PNWER fue instituido por acuerdo legislativo en 1991.
2. Red River Trade Corridor	Provincia de Manitoba (Canadá); estados del norte y Minnessota (Estados Unidos).	Convertir la región en una entidad clave en Norteamérica y el mercado global; facilitar la discusión de problemas y estrategias económicas regionales.	Gobiernos locales, estatales y provinciales; agentes empresariales y grupos comunitarios.	Población regional de 1.5 millones de habitantes; exportaciones de siete billones de dólares en 1992; ventas anuales de 20 billones de dólares; cuenta con más de 50 centros de investigación y desarrollo, públicos y privados.
3. Región Tijuana-San Diego	Ciudades de Tijuana, Baja California, en México, y San Diego, California, en Estados Unidos, incluyendo el área de influencia de ambas.	<i>Border Liaison Mechanism (BLM)</i> : promover la participación de los tres ámbitos de gobierno, a través de los respectivos cónsules, en la atención de los problemas comunes (cruces fronterizos, seguridad pública, desastres naturales, migración y protección consular).  <i>The San Diego Dialogue (SDD)</i> : fomentar una región binacional metropolitana a través de una estrategia de <i>desarrollo inteligente</i> y una reforma educativa y ambiental.  <i>Descubra las Californias. Dos países, una región</i> (DP, UR): promover mundialmente la región para incrementar el comercio y atraer inversiones ante las perspectivas del TLCAN, resaltando sus complementariedades de recursos humanos y tecnología y de localización geográfica.	BLM: dependencias de gobiernos federales, agentes consulares, gobiernos municipales locales y agentes comunitarios sociales y empresariales.  SDD: instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, agentes gubernamentales de distintos ámbitos, medios de comunicación, organizaciones y cámaras empresariales.  DP, UR: gobiernos estatales y locales; cámaras de comercio; organizaciones de promoción industrial y turística.	BLM: En este esquema institucional se creó un Comité Binacional de Planeación y Coordinación (1993) y la iniciativa Memorandum for Mutual Assistance (1993).  SDD: creación de órganos de reflexión, análisis y fomento, tales como el Forum Fronterizo y el Binational Task Force on Economic Development and Transportation Infrastructure.  DP, UR: promoción regional conjunta; acuerdos de colaboración entre las cámaras de comercio de San Diego y Tijuana; planes de construir un aeropuerto internacional moderno que proporcione servicio a las dos ciudades, tocando ambos lados de la frontera.
4. Región Sonora-Arizona	Estados de Sonora (México) y Arizona (Estados Unidos).	Concebir los estados de Sonora y Arizona como una región económica conjunta para elevar los niveles de complementariedad y competitividad internacional. Realización del proyecto Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona.	Gobiernos de los estados, agencias de desarrollo privadas y sociales, comisiones binacionales Arizona-México y Arizona-Sonora, y consorcios universitarios de ambos estados.	Población regional de seis millones de habitantes; exportaciones de 12 000 millones de dólares. La región se constituyó formalmente en 1993.
5. Camino Real Economic Alliance (CREA)	Ciudades de Las Vegas, Santa Fe, Albuquerque, Las Cruces (Nuevo México) y El Paso (Texas), en Estados Unidos; Ciudad Juárez y Chihuahua (Chihuahua) en México.	Promover el comercio internacional y el turismo de la región.	Cámaras de comercio, universidades, gobiernos locales y agentes privados.	En el área de Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua se ubica uno de los grandes conjuntos de la industria maquiladora de México (17% de las plantas y 30% del empleo en el ámbito nacional); la región Camino Real cuenta con ocho prestigias universidades y varios centros tecnológicos.
6. Región Texas-noreste de México (en proceso).	El estado de Texas, por Estados Unidos, y los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas en el lado mexicano.	Fortalecer un esquema de integración para que la región en su conjunto sea capaz de aprovechar al máximo el proceso de globalización y responder eficientemente a los desafíos de las transformaciones mundiales.  Reforzar la integración económica y social en el aspecto del desarrollo sustentable para hacer más competitivo y menos dependiente el territorio transfronterizo de Texas-noreste de México.	Iniciativa de los gobiernos de los estados involucrados.  Plan de incorporar la mayor cantidad de actores sociales para impulsar y dar sustento social al proyecto (gobiernos locales, organizaciones empresariales, instituciones académicas y de investigación, y organizaciones no gubernamentales.	La región concentra 31 millones de habitantes.  La parte mexicana genera 13% del PIB nacional.  Texas es el estado de la unión americana con el mayor volumen de exportaciones hacia México.  Se contempla la creación de un Fondo Estructural para el Desarrollo del Noreste, del lado mexicano, con una aportación inicial de fondos públicos de entre 3 000 y 4 000 millones de dólares.





Fuente. Elaboración propia.

FIGURA 2. Regiones económicas transfronterizas formalizadas en América del Norte

• *En la frontera Canadá-Estados Unidos:*

*Pacific Northwestern Economic Region (PNWER).* Esta región, que contiene la llamada región Cascadia, está integrada por dos provincias canadienses (Alberta y Columbia Británica) y cinco estados de la unión americana (Alaska, Idaho, Oregon, Montana y Washington). Se estima que, en conjunto, el producto interno bruto (PIB) de las siete jurisdicciones de la región, vistas como entidad económica única o país, ascendería a alrededor de 350 000 millones de dólares, lo que las constituye en la décima economía más grande del mundo. PNWER se creó en 1991 por acuerdo legislativo. Los principales agentes involucrados en el proyecto son las provincias, estados y los sectores público y privado.

*Red River Trade Corridor.* Está conformado por la provincia canadiense de Manitoba y los estados de North Dakota y Minnesota, de la unión americana. Cuenta con una población regional de 1.5 millones de habitantes y registra ventas anuales de manufacturas y al menudeo por más de 20 000 millones de dólares. Los principales agentes son grupos empresariales, líderes comunitarios y gobiernos locales.

• *En la frontera Estados Unidos-México:*

*Región Sonora-Arizona.* La componen dos estados: Sonora, en México, y Arizona, en Estados Unidos. Se constituyó por acuerdo legislativo en el año de 1993. Los actores regionales más relevantes son los gobiernos estatales, agencias de desarrollo privadas, organizaciones no gubernamentales, las comisiones Arizona-México y Arizona-Sonora y los consorcios universitarios.

*Región Tijuana-San Diego.* En esta región, configurada por la asociación entre las ciudades de Tijuana, Baja California (México), y San Diego, California (Estados Unidos), se mantienen una serie de convenios formales en diversas áreas económicas, sociales, ambientales y de infraestructura. En términos del cruce transfronterizo de bienes, servicios, capitales y personas, esta región es una de las más dinámicas del mundo. Es uno de los grandes centros de manufactura ligados a redes globales de producción. En Tijuana se concentran alrededor de 30% de las plantas (1 000) y 20% de los empleos (200 000) de la industria maquiladora de México. En las acciones binacionales participan una variedad de actores sociales, dependiendo del área en cuestión.

*Camino Real Economic Alliance (CREA).* Está integrada por siete ciudades ubicadas a lo largo del antiguo corredor Camino Real: Las Vegas, Santa Fe, Albuquerque, Las Cruces (Nuevo México) y El Paso (Texas), del lado norteamericano; y por Ciudad Juárez y Chihuahua (en el estado de Chihuahua), del lado mexicano. Los principales actores regionales son las cámaras de comercio, universidades, empresarios y gobiernos locales.

*Región Texas-noreste de México.*<sup>5</sup> Es una región en proceso de formalización, constituida por el estado de Texas, de la unión americana, y los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, de México. En conjunto, la región concentra 31 millones de habitantes. La parte mexicana genera 13% del PIB nacional.

<sup>5</sup>Esta región transfronteriza formalizada es de muy reciente creación. Véanse Gobierno del Estado de Nuevo León (2004: cap. 7) y Pinal (2004).

Por su parte, Texas es la entidad de la unión americana con el mayor monto de exportaciones hacia México. Con la iniciativa de los gobiernos de los estados, se espera que se incorporen al proyecto una mayor diversidad de actores sociales y empresariales.

### LA REGIÓN ASOCIATIVA TRANSFRONTERIZA SONORA-ARIZONA

Por siglos, los estados de Sonora y Arizona han mantenido vínculos geopolíticos y económicos, compartiendo historia, cultura y medio ambiente. De hecho, en el pasado, estos dos estados pertenecieron a las mismas fronteras político-administrativas. El origen común de grupos étnicos desde la época precolonial, el desarrollo de las misiones a partir del siglo xvii, el comercio de ganado y minería del siglo pasado, así como la creciente relación transfronteriza de la época actual, derivada de nuevos flujos comerciales, de servicios y la integración manufacturera, son sólo algunos de los hitos que dan muestra de la extensa interrelación que ha existido entre ambos estados.

Si bien esta “convivencia” no ha sido ajena a problemas, la existencia de una línea fronteriza como división política entre México y Estados Unidos no refleja la profundidad de la vinculación regional y la vecindad de las comunidades de estos estados. No obstante las significativas diferencias nacionales y la edificación de una frontera política internacional, algunos analistas consideran que en este espacio transfronterizo se ha preservado una identidad regional que conforma una *región cultural binacional* (Lozano, 1993).

#### NATURALEZA DE LA INTEGRACIÓN EN LA REGIÓN SONORA-ARIZONA

La evolución del proceso de integración en Sonora y Arizona debe ser abordada desde dos perspectivas: *a)* integración funcional *–de facto–*; y *b)* integración formal *–de jure–*. Ambas formas de integración son complementarias. La primera, la más antigua, deriva de la operación de las fuerzas del mercado, la interacción de los actores sociales y la apertura de las respectivas economías nacionales. La segunda, la más reciente, es consecuencia de acuerdos deliberados entre los gobiernos estatales implicados.

A pesar de que una delimitación exacta de la configuración regional –sobre todo en términos funcionales– de Sonora-Arizona representa una tarea compleja, es posible identificar dos esferas geográficas que se relacionan directamente con las formas de integración señaladas: *a)* el ámbito geográfico, que incluye la totalidad del territorio de ambos estados, acorde al proceso de integración formal; y *b)* un ámbito geográfico más reducido, pero mucho más intenso en términos del intercambio comercial y productivo, derivado de la integración funcional. Este último ámbito está configurado por dos subespacios principales: 1) las áreas de zonas libres y puertos de entrada ubicados a lo largo de la franja fronteriza; y 2) el área conformada desde el sur de Sonora hasta la zona metropolitana de Phoenix, siguiendo en gran medida la principal vía de comunicación entre los dos estados.

### *Integración funcional regional*

Durante la última década, el comercio transfronterizo ha crecido a tasas considerables, impulsado principalmente por la actividad maquiladora,<sup>6</sup> la industria automotriz y los productos hortifrutícolas. En este período, tanto las exportaciones de Sonora hacia Estados Unidos como las de Arizona hacia México se han cuadruplicado. Hacia el año 2000, Sonora y Arizona exportaron 12 200 millones de dólares de productos a los mercados del TLC, aportando 5 600 millones de dólares el primero y 6 600 millones el segundo. A raíz de ello, Arizona se ha colocado actualmente como el tercer estado exportador más importante hacia México, después de Texas y California. De igual manera, durante este período, el tráfico de vehículos y el cruce de personas en la frontera Sonora-Arizona han aumentado considerablemente. Por ejemplo, tan sólo de 1987 a 1992, el tráfico de vehículos comerciales creció en alrededor de 60% (Arizona Department of Transportation, 1993). En 2000, más de 35 millones de personas y 10.6 millones de vehículos cruzaron la frontera de Sonora hacia Arizona (Pavlakovich y Sonnett, 2001).

<sup>6</sup>El programa de maquiladoras –también conocido como *in-bond*– permite la entrada, libre de aranceles, de insumos y componentes para su ensamble en México, para posteriormente ser reexportados como producto final. Correspondientemente, a través del uso de las tarifas estadounidenses 9802.0060 y 9802.0080, se permite su reingreso en Estados Unidos, pagando impuestos únicamente sobre el valor agregado en México.

En relación con los crecientes vínculos en el interior de la región Sonora-Arizona, algunos estudios de mediados de los noventa estimaban que más de 24 000 empleos en Arizona dependían o eran sostenidos por las exportaciones hacia México (Pavlakovich, 1995a). La relevancia de la industria maquiladora se demuestra por el hecho de que, en el ámbito nacional, 24% de las exportaciones de Estados Unidos hacia México y 45% de las exportaciones de México hacia Estados Unidos están relacionadas con la operación de la actividad maquiladora (Pavlakovich y Lara, 1994). De acuerdo con fuentes mexicanas (Secofi), entre 35 y 40% de las plantas maquiladoras localizadas en el estado de Sonora tienen su contrato de maquila (contraparte) en el vecino estado de Arizona. De hecho, la creciente integración de las operaciones de maquila entre Sonora y Arizona ha producido la configuración de *corredores maquiladores transfronterizos*, reflejada en flujos de insumos y transporte, vínculos en asistencia técnica, flujos y mercados regionales de trabajo, así como una división técnica del trabajo intrafirma. Además la proximidad geográfica permite el intercambio diario y permanente de personal técnico y administrativo. En este sentido, la actividad maquiladora representa el vínculo comercial más importante entre Sonora y Arizona, pues se exportan productos por un monto aproximado a los 3 500 millones de dólares anuales desde el lado mexicano. Así mismo se ha estimado que alrededor de 43% de las exportaciones manufactureras de Arizona hacia México, durante 1993, se relacionaron con la maquila (Pavlakovich, 1995a). De manera similar, 40% del total de las exportaciones de Sonora se asocian a esta rama.

Por otro lado, la actividad de agronegocios representa uno de los sectores más dinámicos en términos de la interacción entre agentes regionales, impulsada principalmente por productores privados. Los agronegocios funcionan como una especie de *cluster* regional, en donde se presenta una integración binacional en financiamiento e inversión, comercialización, asistencia técnica, equipo, insumos y en mercado laboral (Tronstad, Aradhyula y Wong-González, 1997). Nogales –el puerto de entrada internacional más importante de la región Sonora-Arizona– probablemente se ha convertido en uno de los puntos de cruce fronterizos de productos hortifrutícolas más grande del mundo. En este contexto, la actividad de agronegocios ha formado un complejo productivo transfronterizo, que desde mediados de los noventa ya manejaba alrededor de 1 000 millones de dólares en productos hortifrutícolas (Pavlakovich, *et al.*, 1997). Esto significaba que del total de las importaciones estadounidenses

ses de hortalizas y frutas frescas provenientes de México durante el invierno, 60% pasaba a través de Nogales. Igualmente, se ha reportado que alrededor de 25% del conjunto de estos productos consumidos en el mercado de Estados Unidos son importados por Nogales, y que la mayor parte provienen de los estados de Sonora y Sinaloa. Durante 2002, por Nogales se exportaron más de 1.4 millones de toneladas de productos hortifrutícolas. En este panorama, y en términos de integración tecnoproductiva entre las dos economías estatales, probablemente, la actividad de agronegocios, principalmente la agricultura y ganadería, representa el vínculo más dinámico por los niveles de interacción entre los agentes productivos regionales, que rebasa el ámbito puramente comercial. Esta interacción se realiza por medio del desarrollo de una marcada especialización productiva y división territorial y funcional del trabajo entre ambos estados.

#### *Integración formal: Una visión estratégica conjunta*

En la época contemporánea, los estados de Sonora y Arizona iniciaron relaciones formales en 1959, a través del Comité de Promoción Económica y Social Sonora-Arizona y de la Arizona-Mexico West Trade Commission, organismos fundados por los señores Paul Fannin y Álvaro Obregón, gobernadores de Arizona y Sonora, respectivamente. En el seno de esta comisión se llevaban a cabo reuniones de trabajo conjuntas para el análisis y discusión de temas de interés en las áreas de educación, salud, comunicaciones y economía. Estas organizaciones constituyen el origen de las actuales comisiones Sonora-Arizona y Arizona-México.

Los objetivos generales establecidos por la Comisión Sonora-Arizona fueron: 1) promover e incrementar el acercamiento entre la población de los estados de Sonora y Arizona, fomentando las relaciones institucionales y de gobierno, mediante un contacto más directo entre los diversos sectores de ambos estados; y 2) gestionar el intercambio comercial, científico y tecnológico; el mejoramiento de la calidad de los servicios de la educación y asistencia médica y el desarrollo de las actividades productivas de los dos estados. Hasta principios de 1995, esta comisión estuvo organizada en 12 comités sectoriales.

En el congreso anual y la reunión plenaria de las comisiones Sonora-Arizona y Arizona-México, escenificada en Hermosillo, Sonora, en enero de 1992, se

abrió una nueva era en las relaciones entre los dos estados. En esa reunión, el gobernador de Arizona, Fife Symington, y el de Sonora, Manlio Fabio Beltrones Rivera, acordaron llevar a cabo una visión estratégica conjunta para el futuro económico de la región. Después de confirmar esta iniciativa en el marco de la reunión plenaria de las comisiones, realizada en Phoenix, Arizona, en junio de 1993, ésta fue aprobada oficialmente en sesión protocolaria legislativa entre los cuerpos correspondientes de Sonora y Arizona, el 1 de diciembre del mismo año. Surge así el proyecto *Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona* (VEDERSA).

Esta acción marcaba el comienzo de la formalización de un ambicioso proceso de integración más amplio entre los dos estados. El propósito de formalizar el proceso de integración a través de VEDERSA significaba también el deseo de imprimirle un fuerte cambio, en importancia y dirección, a la relación entre ambos estados, así como al trabajo de las comisiones. Con esto se intentaba rebasar los tradicionales lazos culturales y sociales y fortalecer las interacciones en los campos de la economía, comercio e inversión. Para ello se inició un programa de reorganización de los comités dentro de las comisiones y se invitó a los consorcios universitarios de Sonora y Arizona para la realización de los estudios e investigación. De esa manera, a los representantes de diferentes sectores de gobierno, productivos y sociales de la región, se les unía el grupo académico.

Los objetivos generales de VEDERSA son: 1) desarrollar a Sonora y Arizona como una región económica conjunta, con ventajas competitivas en los mercados globales; 2) facilitar el movimiento de bienes, servicios, personas e información a través de la región y promover el establecimiento de un corredor comercial que tenga como eje a Sonora y Arizona; 3) promover vínculos y eliminar barreras para facilitar el desarrollo económico y promover complementariedades en el comercio y la producción; 4) estimular el desarrollo de *clusters* (conglomerados) transfronterizos en la región Sonora-Arizona, con el fin de incrementar las actividades económicas de mayor valor agregado; 5) crear nuevos mercados y nuevas oportunidades de mercados externos para la región Sonora-Arizona; 6) identificar y desarrollar los fundamentos económicos, infraestructura y servicios necesarios para alcanzar los niveles de competitividad deseados para la región; y 7) promover un desarrollo económico regional acorde a los principios del desarrollo sustentable.

La propuesta de realizar un estudio de gran visión regional se fundamenta en el reconocimiento de los retos que plantean las nuevas condiciones de

competencia global y el acelerado cambio tecnológico, así como las potencialidades que presenta para ambos estados el TLC y la creciente integración productiva entre México y Estados Unidos. La región —se asumía— debería estar preparada para responder a las demandas que traería consigo la economía del siglo XXI, ante la llamada *tercera revolución industrial*, donde sobresalen la microelectrónica, la robótica y la informática. La idea central consistía en tener una visión estratégica de los dos estados concebidos como una región conjunta, donde se pudieran aprovechar y potenciar las ventajas comparativas y competitivas que se poseen y salir fortalecidos en la concurrencia a los mercados mundiales. A través de esta estrategia se busca obtener beneficios para ambos estados, en términos de la promoción de inversiones que creen empleos de mayor productividad y mejor remunerados y que permitan elevar el nivel de vida de la población regional.

Adicionalmente a estos factores, los estados de Sonora y Arizona, como región conjunta, buscaban potenciar sus complementariedades para mejorar su nivel y posición competitiva frente a otros estados o regiones, en particular, Sonora en relación con otras entidades fronterizas de México (Baja California, Chihuahua o Nuevo León), y Arizona con respecto a California y Texas. Por otro lado, Sonora aspiraría a tener acceso a mercados más amplios, nuevas tecnologías y fuentes de financiamiento, mientras que Arizona estaría contando con una salida marítima hacia la cuenca del Pacífico, lo cual podría dinamizar su capacidad exportadora.

De hecho, esta propuesta representa un esquema innovador en materia de estrategias de desarrollo regional, ya que las tendencias señaladas —entre otros factores— han obligado a la búsqueda de *formas no ortodoxas de complementariedad y competitividad regionales* en un contexto de creciente globalización económica. Representa, por lo tanto, un nuevo proceso de *planeación regional binacional*.

Una de las metas de VEDERSA fue la realización de estudios técnicos en áreas (*clusters*) prioritarias y sobre fundamentos económicos para la región en su conjunto, con la idea de que en estos estudios se definieran acciones y proyectos específicos. Si bien al ser contrastados los logros obtenidos con los objetivos generales del proyecto VEDERSA los resultados pudieran considerarse limitados y parciales, puede decirse que hubo avances de relativa importancia en campos específicos de la relación Sonora-Arizona, que son la base para el fortalecimiento futuro de la concepción de región conjunta. Entre los principales logros y acciones concretados a partir del proyecto Visión Estratégica del



Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona se pueden citar los siguientes:<sup>7</sup> *a)* establecimiento de *oficinas de representación* en Sonora y Arizona para apoyar a las empresas de cada estado en la búsqueda de nuevas oportunidades de negocios; *b)* establecimiento del Centro de Desarrollo Turístico Regional Sonora-Arizona, el cual sirve para promover a ambos estados como una sola región turística en el ámbito mundial; *c)* constitución formal del Cluster Transfronterizo de Servicios de Salud de la región Sonora-Arizona; *d)* realización de misiones binacionales de intercambio en el Cluster de Agronegocios; *e)* acuerdos y seminarios para aprovechar y potenciar los beneficios regionales del corredor Canamex; *f)* establecimiento del Instituto de Educación Sonora-Arizona/ Arizona-Sonora; *g)* establecimiento del Grupo de Trabajo Binacional sobre Salud y Medio; y *h)* el inicio del Programa de Desarrollo de Proveedores de Maquiladoras.

### *INTERACCIÓN ECONÓMICA REGIONAL: COOPERACIÓN Y CONFLICTO*

La alianza estratégica Sonora-Arizona posee, simultáneamente, nuevas oportunidades de desarrollo y retos. El proceso de integración y el alcance cabal de los objetivos propuestos no es una tarea fácil. Sonora y Arizona están inmersos en contextos económicos, sociales y tecnológicos muy diferentes, e incluso cuentan con capacidades humanas y de recursos financieros disímiles. Por otra parte, existen esquemas de planificación y tradiciones muy distintos. En este contexto de asimetría, los puntos siguientes deben analizarse y discutirse a profundidad para obtener impactos positivos más amplios, derivados del establecimiento de VEDERSA:

#### *1. La naturaleza/modalidad de integración*

Dentro de este proceso de formalización de la región Sonora-Arizona y dada la disparidad socioeconómica y de dotación de factores existentes, ¿cuál debería ser la naturaleza/modalidad de integración y división del trabajo (especialización sectorial) intrarregional que ofrezca resultados positivos para ambos estados?

<sup>7</sup>Información obtenida de las comisiones Arizona-México y Sonora-Arizona y otras fuentes directas.

Conforme al *Plan estratégico de desarrollo económico de Arizona*, elaborado desde los noventa (ASPED Coalition, 1992), los elementos críticos que definirían una economía exitosa en el futuro serían los empleos de alta calidad, eslabonamientos (*clusters*) económicos competitivos, bases económicas fuertes y diversificación económica. Dentro de este contexto y dada la oportunidad única creada por el TLC, se sugirió la complementariedad entre las economías de Arizona y Sonora, basada en el desarrollo de *eslabonamientos industriales transfronterizos* como una de las estrategias económicas. Una de las formas indicadas para hacerlo fue mediante una combinación del capital, la administración y los *conocimientos prácticos* de Arizona con la calificación técnica de la mano de obra de Sonora (SRI International, 1992). Por otra parte, los planes estatales de desarrollo de Sonora de la última década (Gobierno del Estado de Sonora, 1992 y 2004) incluyen el fortalecimiento de su sector industrial incrementando el valor agregado en los productos primarios y la superación de las operaciones simples de maquila, lo que conlleva a la llamada *segunda generación* de plantas maquiladoras. De cualquier manera, Sonora está intentando rebasar el uso de mano de obra intensiva, incluyendo su mayor calificación y la adopción de innovaciones tecnológicas.

Probablemente, en esta etapa, una estrategia pragmática podría ser la de definir las formas de interacción y coordinación para diferentes períodos (a corto, mediano y largo plazos), según la dotación de recursos y ventajas competitivas que poseen ambos estados. Estas formas de interacción pueden variar de una simple complementariedad a una integración compleja o tecnoproductiva. El objetivo final sería incrementar la base técnica general de la industria, así como el nivel y calidad de vida de la población de ambos estados.

En la actualidad, es posible señalar que existe ya un grado sustancial de integración económica entre Sonora y Arizona. Sin embargo, puede argumentarse también que esta integración es, en su mayoría, de naturaleza comercial, en comparación con una integración tecnoproductiva o de capital-inversión. Esto es notable, particularmente, dentro del sector manufacturero (industrias automotriz y maquiladora). Por ejemplo, estudios sobre las empresas de manufactura en la región muestran que sólo 13% de las empresas sonorenses exportan a Arizona; 15% de ellas importan de Arizona y sólo 6% de todos sus insumos provinieron de este estado; por el lado de las empresas de Arizona, 17% exportan a Sonora y 13% importan de este estado (Shunk, Nystrom y Lara, 1996). En forma semejante, Ford Motor Company, ubicada en Hermosillo –y que

representa aproximadamente una tercera parte del total de exportaciones de Sonora—, utiliza a Arizona únicamente como punto para la importación de piezas automotrices de Detroit a México y la exportación de vehículos ensamblados al resto de América del Norte. Otro ejemplo es la industria maquiladora, que representa casi la mitad de las exportaciones de Sonora. Aunque de 35 a 40% de las plantas maquiladoras que operan en Sonora —como se mencionó anteriormente— tienen sus sedes u oficinas matrices en Arizona, éstas funcionan principalmente como nexo comercial con otros estados de la unión americana u otros países, más que representar el establecimiento de una integración tecnoproductiva en ambos lados de la frontera.

En cierta medida, y en términos de los patrones comerciales globales existentes entre Sonora y Arizona, ambos estados funcionan más bien como corredores comerciales estratégicos a otras regiones en América del Norte. En este sentido, dado el papel importante que desempeña en los flujos comerciales de norte a sur, la región debería desarrollar una política comercial enlazada a su capacidad de producción y capacidad potencial (creación de comercio), además de atraer flujos comerciales a través de la región (desviación del comercio). Además de desarrollar una infraestructura física y comercial, la idea principal sería la de establecer un corredor comercial dinámico, que genere mayor valor agregado y funcione como fuente de impulso de muchos de los eslabonamientos industriales de la región.

Dentro de este contexto, como alternativa estratégica, Arizona tiene que evaluar, por ejemplo, si debe permanecer principalmente como corredor comercial de bienes importados de los Grandes Lagos —o exportados a ésta u otras regiones en Estados Unidos—, o bien desarrollarse como un centro principal de innovaciones en la manufactura. En el caso de las opciones estratégicas de Sonora, los escenarios de desarrollo estratégico de Nijkamp (1993), desarrollados en referencia a algunas regiones holandesas fronterizas, podrían ser de cierta utilidad, a pesar de las diferencias. En este contexto, Sonora deberá seleccionar entre ser área: *a*) de traspatio; *b*) de corredor; *c*) de *tecnología ecológica* (industria sustentable); o *d*) de servicios multimodales. Otro punto de análisis para el escenario regional estratégico es la tipología desarrollada por Leborgne y Lipietz (1993), basada en modelos de organización industrial: *a*) región neotaylorista (por ejemplo, operaciones sencillas de ensamble); *b*) región de tecnología o modelo *californiano* (como Silicon Valley); y *c*) región área-sistema o modelo *saturniano* (por ejemplo, alto nivel de eslabonamiento industrial).

Considerando una visión más amplia de desarrollo para Sonora, deben descartarse las estrategias de área de traspatio —que es el caso para gran parte de las operaciones actuales de las plantas maquiladoras— y las opciones de corredor estático y región neotaylorista. En la actualidad, o a corto y mediano plazos, no hay condiciones idóneas para seguir la trayectoria de una *tecnología ecológica* (industria sustentable) o *californiana*, aunque Arizona sí las tiene. En este sentido, una combinación de área de servicios multimodales —que significa el desarrollo de un corredor comercial dinámico y la aspiración a convertirse en una región de *área-sistema* con un alto nivel de eslabonamiento industrial— podría ser el panorama más deseable para el desarrollo de la región. Tal como se puntualizó con anterioridad, probablemente aprovechando las complementariedades “positivas” entre Arizona y Sonora, considerando los dos estados como una sola región transfronteriza, podría avanzarse hacia una integración más “equitativa”.

## 2. Impactos espaciales intrarregionales de la integración

Siguiendo el esquema de integración formal —*de jure*—, se incluye el territorio de toda la región. No obstante, de acuerdo con la geografía de la integración funcional —*de facto*—, los impactos del crecimiento económico se concentran más bien en ciertas localidades fronterizas y en áreas principales de la región.

En el caso de Sonora, algunos ejemplos son los siguientes: *a*) aproximadamente 70% de las plantas maquiladoras y de los empleos se concentran en tres ciudades fronterizas (Nogales, Agua Prieta y San Luis Río Colorado), aunque se presenta también un dinamismo importante en Hermosillo —la capital del estado— y en Guaymas-Empalme; *b*) 35% de las exportaciones totales de Sonora las realiza Ford Motor Company, ubicada en Hermosillo; *c*) las principales empresas manufactureras y de exportaciones ajenas a la actividad de las maquiladoras se concentran en cuatro municipios (Hermosillo, Cajeme, Caborca y San Luis Río Colorado), y es Hermosillo donde se encuentran la mitad de las empresas de exportación. En el caso de Arizona, se ha reportado una situación semejante, siendo Phoenix y Tucson las ciudades que concentran dos terceras partes del total de las exportaciones a México (Pavlovich, Lara y Wong-González, 1996).

Otra tendencia importante es el papel cambiante de las ciudades fronterizas con la apertura (liberalización) de la economía y la implementación del TLC. Estos procesos han ocasionado impactos sectorial-espaciales diferencia-

dos. Por una parte, parece que en las ciudades fronterizas existe una pérdida de ventaja comparativa como ubicación para ciertas actividades tales como el comercio, especialmente en el lado de Arizona (Nogales). En consecuencia, Hermosillo ha experimentado un crecimiento sustancial en el comercio y servicios relacionados con operaciones de franquicia. En el caso de Arizona, Phoenix ha reforzado su posición como centro principal de distribución.

Por otra parte, las devaluaciones del peso mexicano también han tenido impactos negativos en la economía fronteriza. En el lado de Sonora, ha aumentado el costo de vida y el precio de los productos estadounidenses, lo que ha ocasionado una profunda caída en las ventas en Nogales, Arizona. La disminución asociada de inversiones en los centros comerciales y las pocas ventas produjeron una vulnerabilidad económica en ambos Nogales. Por ejemplo, algunas fuentes estimaron que durante la crisis de 1995, debido a los cambios estructurales ocasionados por la apertura de la economía y la devaluación del peso (el factor coyuntural), más de 30% de las tiendas minoristas y del comercio en Nogales, Arizona, habían cerrado después de una caída de aproximadamente 60% en las ventas. Sin embargo, es importante hacer hincapié que este impacto negativo en el sector minorista de la zona fronteriza no se generalizó en los demás sectores o regiones. Un estudio específico sobre la vulnerabilidad de las industrias manufactureras de Arizona, respecto a la devaluación reciente del peso, encontró que únicamente 1% (13 400) del número total de empleos en el estado fueron afectados por la devaluación (Pavlovich, 1995a). Los empleos susceptibles a este fenómeno en las industrias manufactureras (10 000) representan aproximadamente 5% del total de empleos del sector manufacturero.

Un factor adicional que afecta a las comunidades fronterizas es el creciente tráfico, que ocasiona externalidades negativas y congestión urbano. Debido al TLC, las actividades de importación y exportación han aumentado, lo que ha provocado que la infraestructura actual de los puertos fronterizos de entrada sea insuficiente.

### *3. Convergencia/divergencia regional*

Este asunto ha sido objeto de muchas discusiones en Europa, donde estudios recientes demostraron que las desigualdades regionales han aumentado con la integración internacional (Dunford, 1994; Cuadrado-Roura, 1994). A diferencia de la Unión Europea, en América del Norte, el TLC no considera fondos

compensatorios para apoyar a las regiones rezagadas o deprimidas, lo que representa una desventaja al perseguir una convergencia regional. Este aspecto plantea una dimensión adicional: ¿cómo medir el proceso de la convergencia o divergencia entre socios desiguales?

Aunque no hay mucho análisis empírico, existen dos tendencias generales en el caso de la región Arizona-Sonora (Pavlovich y Lara, 1994; Pavlovich, 1995b): *a)* durante el período de 1980-1990, pareció haber un proceso de convergencia entre Sonora y Arizona en términos de la distribución geográfica del empleo en minería, manufactura, construcción, comercio, transporte y en los sectores de las comunicaciones y los servicios públicos, y una divergencia en la distribución de los sectores de servicios financieros; y *b)* en cuanto a los niveles de ingresos, a pesar de una ligera disminución de la desigualdad entre determinadas zonas fronterizas, la brecha en el ámbito regional continúa ampliándose, lo que conlleva a una mayor divergencia.

En términos generales, el análisis del proceso de convergencia/divergencia de las regiones fronterizas transnacionales debe considerar tres perspectivas como punto de referencia: *a)* la evolución de un estado en particular, en relación con el resto de los estados o regiones de su país respectivo; *b)* la evolución en relación con su propia base absoluta; y *c)* la evolución en relación con el (los) estado(s) de la región transnacional. En este último caso, la convergencia deberá ser un objetivo a largo plazo.

#### *4. ¿Complementariedad o competencia intrarregional?*

Otro punto importante de discusión y conflicto potencial es la forma en la que los diferentes actores de la región perciben sus interacciones económicas. Los actores en diferentes actividades económicas o *clusters* han demostrado una actitud diferente ante la interacción o asociación. Por ejemplo, el sector manufacturero parece ofrecer una perspectiva amplia para complementariedades e interacciones, formando asociaciones en participación e integrando actividades transfronterizas. Las operaciones de las maquiladoras son probablemente el mejor ejemplo de ello. Agronegocios es otro sector que presenta un grado sustancial de integración transfronteriza en varias fases de la cadena productiva. Ése parece ser también el caso del turismo, en el que los dos estados complementan mutuamente sus recursos naturales e inversiones (el Gran Cañón en Arizona y El Pinacate, las playas y los balnearios turísticos junto al mar en Sonora), así como los servicios de la salud, en los que hay

flujos de consumidores transfronterizos que buscan servicios especializados con base en costos, nivel técnico y aspectos culturales, entre otros factores.

Sin embargo, en algunos *clusters*, los agentes económicos se consideran competidores más bien que socios potenciales. En particular, éste es el caso de los servicios de transporte y distribución. Esto se debe a causas variadas y complejas: la desigualdad en el tamaño y la capacidad de las empresas, diferencias en las reglas y reglamentos, cultura, etcétera. De hecho, tanto las asociaciones de transportistas en México como en Estados Unidos rechazaron la apertura de la frontera a los servicios de transporte auspiciada por el TLC, disposición que debió entrar en vigor el 17 de diciembre de 1995. A pesar de los problemas que se han encontrado en esta actividad para desarrollar asociaciones binacionales y eslabonamientos transfronterizos, hay ciertas áreas en las que se ha notado colaboración por espacio de varios años y, así mismo, se han identificado algunas potencialidades.

##### *5. Participación comunitaria y local*

Hasta ahora, VEDERSA es una especie de plan macrorregional, vislumbrado desde una perspectiva amplia de la región Arizona-Sonora dentro de América del Norte y en el ámbito mundial. Aunque, en este caso, el proyecto de visión no viene como una imposición del gobierno federal, en cierto sentido es una especie de enfoque de desarrollo *de arriba hacia abajo*, promovido, en primera instancia, por los gobiernos estatales con la participación de varios representantes de los actores sociales. En este sentido, para obtener un consenso más amplio acerca de VEDERSA, así como beneficios más generalizados, es necesario establecer los canales apropiados para motivar una mayor participación de los actores de la comunidad local y sus iniciativas.

##### *6. Descentralización y autonomía regional*

Tanto en Estados Unidos como en México, los gobiernos federales consideran sus regiones fronterizas como zonas de conflicto y separación. Esto es particularmente notorio en lo que se refiere a asuntos de inmigración ilegal, estupefacientes y seguridad nacional. Por este motivo, las decisiones respecto a las regiones fronterizas son altamente centralizadas. Aunque existen algunas diferencias en la normatividad de los gobiernos federales de ambos países, áreas tales como el transporte y las comunicaciones, infraestructura fronteriza, reglamentos sanitarios, entre otros, requieren manejarse con una mayor

autonomía regional o local. Por consiguiente, a fin de promover el desarrollo en estos dos ámbitos, se requiere de una política más descentralizada. Así mismo deberían desarrollarse nuevos esquemas de coordinación entre los niveles federal y estatal para otorgar más flexibilidad al proceso de toma de decisiones en la esfera local.

### *7. TLC y política regional compensatoria*

Como se mencionó, a diferencia de la Unión Europea, en América del Norte, el Tratado de Libre Comercio no considera fondos compensatorios para apoyar las regiones rezagadas o deprimidas. Con procesos de integración, sobre todo de carácter asimétrico, la existencia de fondos compensatorios para regiones rezagadas o con problemas es considerada como un factor relevante para el mantenimiento de la cohesión social. En este sentido, en la búsqueda de una tendencia hacia la convergencia interregional que en el marco del TLC sirva como un elemento de cohesión socioterritorial, valdría la pena analizar la conveniencia de negociar, con los socios comerciales, el establecimiento de fondos compensatorios en la región.

En el caso de la Unión Europea, se argumenta que la aceptación del principio de cohesión social por parte de las sociedades y gobiernos se constituyó en un pilar del éxito del proceso de integración. Gran parte de ello se debió a la importancia política dada al principio de cohesión, similar a la adjudicada a otros objetivos de política económica o de seguridad nacional (Alba, 1999). Como señala Mauricio de María y Campos (1998), en el contexto de la Unión Europea, la política regional no solamente hizo posible la integración y cohesión de países con distintos grados de desarrollo, nivelando las condiciones de interacción, sino que también representa un elemento fundamental para promover el cambio estructural y hacer frente a los efectos de la liberalización y desregulación dentro de los países miembros y hacia el exterior, tanto de las naciones integrantes de la Unión Europea como del resto del mundo.

Sin embargo, la negociación y el compromiso de fondos compensatorios regionales como una forma de alcanzar una mayor cohesión social entre los países del área de libre comercio de Norteamérica, probablemente requieran avanzar a estadios más profundos de integración de las economías de los países involucrados, condición que deberá ser analizada con mayor detenimiento en función de las posibles consecuencias que ello conllevaría, dadas las asimetrías existentes.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como sugiere Yosef Lapid (2001), con la globalización, las fronteras, en parte, continúan sirviendo —o están siendo reconstituidas— como campos de batalla, mientras que, por otro lado, también funcionan como mediadoras de resolución de conflictos, así como de nuevos espacios para la adaptación de los estados, sociedades y comunidades. En tal sentido, el proyecto de Visión Estratégica de la Región Sonora-Arizona representa un gran reto tanto desde la perspectiva de las acciones de políticas del desarrollo regional, como desde las bases teóricas cambiantes. El impacto final sobre el desarrollo o la situación de convergencia/divergencia deberá ser evaluado en los niveles macro y microrregionales, así como en términos sociales y sectoriales. De cualquier manera, tanto los gobiernos estatales como los actores sociales de la región esperan que la oportunidad y la voluntad de actuar respecto a un objetivo común que genera una sinergia regional puedan producir mayores beneficios a la población y que esto no sea un juego de suma cero.<sup>8</sup> Probablemente, una parte sustancial del éxito dependerá del aprovechamiento “inteligente” de las asimetrías, incrementando sus complementariedades. Si éste fuera el caso, a mediano y largo plazos el proyecto podría tener —cuando menos parcialmente— resultados positivos aun en condiciones de una interdependencia asimétrica.

La alianza estratégica Sonora-Arizona representa simultáneamente nuevas oportunidades de desarrollo y retos, y en ella se vislumbra un camino sinuoso para alcanzar los objetivos. Factores internos de la región y externos a ella actúan en detrimento de la cooperación, como son, por ejemplo, las medidas de reforzamiento militar de las fronteras con los sucesos terroristas del 9/11 o la reciente controversia por la llamada *Ley 200*, aprobada en Arizona, que restringe servicios y derechos a los inmigrantes indocumentados.

Desde el punto de vista del marco de una política amplia, un proyecto binacional estratégico como éste no debería considerarse la panacea para el desarrollo de la región. En la mayoría de los casos, por sí solos, este tipo de proyectos de visión estratégica son incapaces de resolver los problemas estructurales, al menos a corto plazo. Por lo tanto, deben considerarse sólo como una acción complementaria de una estrategia particular, que para algunos es-

<sup>8</sup>El hecho de que la región Sonora-Arizona sea formalizada no significa que tenga actualmente un mayor dinamismo que otras de carácter netamente funcional.

tados o regiones puede ser vital, pero no suficiente. En el mismo sentido, la emergencia de proyectos de gran visión desde los ámbitos local-regionales no pueden ser sustitutos de una política regional comprensiva a escala nacional.

Por otra parte, diferentes experiencias revelan que, en un gran número de casos, los problemas fronterizos han dado lugar a la promoción de organizaciones de cooperación de carácter informal, particulares y coyunturales, sin una visión de conjunto, que no necesariamente se han institucionalizado entre los gobiernos locales de México y Estados Unidos. Por lo tanto, se considera que una gestión binacional de los gobiernos locales, con una perspectiva intergubernamental e interinstitucional, representa una alternativa para promover la colaboración transfronteriza y el desarrollo local. De hecho, analistas del tema han planteado la necesidad de un cambio de enfoque de la administración pública, en la cual las entidades federativas tengan una mayor participación en asuntos internacionales (por ejemplo, administración del desarrollo fronterizo), ya que esto incrementaría la cooperación binacional y reduciría las tensiones políticas (Ramos, 1996). Con base en los aspectos formales respecto al proceso de integración en América del Norte, parece que el éxito de las regiones económicas transnacionales fronterizas en lograr los objetivos propuestos dependerá, en gran medida, del grado de desarrollo de los lazos de cooperación y planeación transfronterizas y de una participación más amplia y con mayor iniciativa de los actores locales. Asimismo, la organización y la capacidad de la región para negociar con otros niveles gubernamentales en términos de procesos de toma de decisiones territoriales, de financiamiento y políticas (una mayor autonomía y descentralización) serán de gran importancia. Así, a largo plazo, estas acciones podrían disminuir los conflictos y aumentar la cooperación entre las entidades participantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco, "La cuestión regional y la integración internacional de México: Una introducción", *Estudios sociológicos*, vol. xvii, núm. 15, septiembrediciembre de 1999, pp. 611-631.
- Albert, Mathias, David Jacobson y Yosef Lapid (eds.), *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis y Londres, University of Minnesota Press, 2001 (Borderlines Series, 18).

- ASPED Coalition, *Creating a 21st Century Economy: Arizona's Strategic Plan for Economic Development*, vol. I: "Strategic Plan", Tempe, Arizona, enero de 1992.
- Arizona Department of Transportation, *Arizona Trade Corridor Study* (resumen preparado para el gobernador Fife Symington y Arizona Summit Six), agosto de 1993.
- Bailey, John (comp.), *Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, Georgetown University y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Bender, Stephen, "Trade Corridors: The Emerging Regional Development Planning Unit in Latin America", *Planeamiento del desarrollo regional en el siglo XXI: América Latina y el Caribe*, Nagoya, Japón, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCRD), 1998, pp. 263-266 (UNRDDD Proceedings Series, 33).
- Boisier, Sergio, *Postmodernismo territorial y globalización: Regiones pivotaes y regiones virtuales*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ONU, Santiago de Chile, noviembre de 1993 (Doc. 93/19, Serie Ensayos).
- , *El difícil arte de hacer región: Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Conceptos, problemas y métodos*, Cusco, Perú, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1992.
- Cuadrado-Roura, J.R., "Regional Disparities and Territorial Competition in the EC", en Cuadrado, J.R., P. Nijkamp y P. Silva (eds.), *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, Avebury, Aldershot, 1994, pp. 3-22.
- Dunford, Michael, "Winners and Losers: The New Map of Economic Inequality in the European Union", *European Urban and Regional Studies*, vol. 1, núm. 2, 1994, pp. 95-114.
- Friedman, J. y R. Morales, "Planeación transfronteriza: Un caso de 'provocación sofisticada' ", *Estudios fronterizos*, año III, vol. III, núms. 7-8, mayo-agosto/septiembre-diciembre de 1985.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, *Plan estatal de desarrollo 2004-2009*, Monterrey, Nuevo León, 2004.
- Gobierno del Estado de Sonora, *Plan estatal de desarrollo 1992-1997*, Hermosillo, Sonora, Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, 1992.
- , *Plan estatal de desarrollo 2004-2009*, Hermosillo, Sonora, Oficina del Gobernador, 2004.

- Hansen, Niles, "European Transboundary Cooperation and its Relevance to the United States-Mexico Borders", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 49, núm. 3, verano de 1983.
- Lanly, Guillaume y M. Basilia Valenzuela V. (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, 2004.
- Lapid, Yosef, "Introduction. Identities, Borders, Orders: Nudging International Relations Theory in a New Direction", en Albert, M., D. Jacobson y Y. Lapid (eds.), *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis y Londres, University of Minnesota Press, 2001, pp. 1-20 (Borderlines Series, 18).
- Leborgne, Danièle y Alain Lipietz, "El posfordismo y su espacio", *Investigación económica*, núm. 205, julio-septiembre de 1993, pp. 173-204.
- Lozano, Fernando (coord.), *Sonorenses en Arizona: Proceso de formación de una región binacional*, Tucson, Arizona, Gobierno del Estado de Sonora y Mexican American Studies & Research Center, The University of Arizona, diciembre de 1993.
- María y Campos, Mauricio de, "El sur de México. Necesidad de una política de desarrollo regional", *El mercado de valores*, año LVIII, agosto de 1998, pp. 23-33.
- Mercado Celis, Alejandro y Elizabeth Gutiérrez Romero (eds.), *Fronteras en América del Norte. Estudios multidisciplinarios*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte y Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Nijkamp, Peter, "Border Regions and Infrastructure Networks in the European Integration", *Environment and Planning C*, vol. 11, núm. 4, 1993, pp. 431-446.
- Ohmae, Kenichi, "The Rise of the Region State", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 2, primavera de 1993, pp. 78-87.
- Pavlovich, Vera, "Sensitivity of Arizona's Manufacturing Industries to the Peso Devaluation", *Borderlands: Regional Economic Perspectives*, Office of Economic Development, The University of Arizona, Tucson, Arizona, 1995a (Research Paper Series, 1995-I).
- , "Regional Inequalities, Infrastructure and Economic Integration: Policy Implications for the Arizona-Sonora Region", *Estudios sociales. Revista de investigación del noroeste*, vol. v, núm. 10, julio-diciembre, 1995b, pp. 139-169.

- , A.H. Charney, A. Vias y A. Weister, *Fresh Produce Industry in Nogales, Arizona: Impacts of a Transborder Production Complex on the Economy of Arizona. An Economic and Revenue Analysis* (preparado para la ciudad de Nogales, Arizona), Department of Community Affairs and Economic Development, Tucson, Arizona, The University of Arizona, diciembre de 1997.
- , Barbara J. Morehouse y Doris Wastl-Walter (eds.), *Challenged Borderlands: Transcending Political and Cultural Boundaries*, Gran Bretaña, Ashgate, 2004.
- , F. Lara y P. Wong-González, *Trade Patterns in the Arizona-Sonora Region: Analysis and Recommendations for Development*, Gobierno del Estado de Arizona, Gobierno del Estado de Sonora y comisiones Arizona-México y Sonora-Arizona, septiembre de 1996.
- y Francisco Lara, “The Arizona-Sonora Region: Definition, Processes and Change”, *Border Economy*, vol. 0, núm. 0, The University of Arizona y El Colegio de la Frontera Norte, diciembre de 1994, pp. 1-8.
- y J. Sonnett, *Regional Economic Indicators 2001*, Tucson, Arizona, The University of Arizona, Office of Economic Development, Tucson, Arizona, noviembre de 2001.
- Pinal, Magali, “Pactan progreso regional”, *Business North Mexico*, año 4, núm. 231, del 28 de junio al 4 de julio de 2004, p. 6.
- Ramos, José María, *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Directorio de la industria maquiladora de exportación*, México, D.F., varios números, varios años.
- Sengenberger, Werner, “El desarrollo local y la competencia económica internacional”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 112, núm. 4, 1993.
- Shunk, Dan, H. Nystrom y B. Lara, *The Arizona-Sonora Manufacturing Study: Analysis and Recommendations for Development*, Gobierno del Estado de Arizona, Gobierno del Estado de Sonora y comisiones Arizona-México y Sonora-Arizona, octubre de 1996.
- SRI International, *Arizona-Sonora Complementarity: A Gateway between the United States and Mexico*, Menlo Park, California, Center for Economic Competitiveness, julio de 1992.
- Swanson, Larry, “Emerging Transnational Economic Regions in North America Under NAFTA”, en Hodges, Michael (ed.), *Proceedings of the Symposium The Impact of NAFTA: Economies in Transition*, Londres, The London School of Economics and Political Science, 1994, pp. 64-93.

- Tronstad, Russell, S. Aradhyula y P. Wong-González, *Arizona-Sonora Agribusiness Cluster: Analysis and Recommendations for Development*, Gobierno del Estado de Arizona, Gobierno del Estado de Sonora y comisiones Arizona-México y Sonora-Arizona, noviembre de 1997.
- Tucson-Pima County Free Coordinating Council, *Tucson Metropolitan Intermodal Transfer Facilities Project*, Pima County, Arizona, Tucson, Arizona, enero de 1994.
- Velasco Ortiz, Laura, *El regreso de la comunidad: Migración indígena y agentes étnicos. Los mixtecos en la frontera México-Estados Unidos*, México, D.F., El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, 2002.
- Wong-González, Pablo, *Integración de América del Norte: Implicaciones para la competencia y competitividad internacional de regiones*, Santiago de Chile, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ONU, octubre de 1997 (Serie Investigación, documento 97/17).
- , “Globalización y regionalización: Nuevas estrategias de desarrollo regional transfronterizo”, *Planeamiento del desarrollo regional en el siglo XXI: América Latina y el Caribe*, Nagoya, Japón, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCRD), 1998, pp. 41-64 (UNRDD Proceedings Series, 33).
- , “Globalización y virtualización de la economía: Impactos territoriales”, en Becker, Dinizar y Pedro S. Bandeira (eds.), *Desenvolvimento local-regional. Respostas regionais aos desafios da globalização*, vol. 2, Santa Cruz do Sul, Editorial de la Universidad de Santa Cruz do Sul, 2002.