

NOTA CRÍTICA

LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES¹

José Negrete Mata*

EL presente ensayo tiene como objetivo describir la forma en que ha evolucionado la concepción de la frontera norte en los presidentes de México, a la luz de sus referencias acerca de la región en los informes presidenciales. Para ello, se examinan dichos documentos desde 1821 hasta 1989.

En un sistema presidencialista como el nuestro, tiene particular relevancia analizar los informes que rinden los titulares del poder ejecutivo federal, en tanto que dichos documentos no sólo constituyen balances “sobre el estado que guarda la Nación”, sino que también establecen las políticas generales que orientan la acción gubernamental.²

En la relación de los presidentes con la frontera norte de México, advertimos que el cuadro que se presenta es necesariamente incompleto; en parte, porque no siempre los presidentes trataron el tema fronterizo, por lo menos explícitamente, o no incluyeron en su informe anual el conjunto de actividades que realizaron en esta región particular. Pero en la secuencia es importante registrar esas ausencias como parte de la evolución en el interés por la frontera reflejado en un informe presidencial. En el largo periodo estudiado, la frontera norte ha evolucionado y aún ahora es difícil definirla inequívocamente; sin embargo, la mayoría de las referencias de los presidentes a la frontera norte es en sentido amplio de “región”, “zona” u otro término alternativo para señalar la parte de México más cercana con Estados Unidos. En ese mismo sentido usamos aquí esos términos, salvo que sea indicada otra connotación.

***José Negrete Mata.** Investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a Blvd. Abelardo L. Rodríguez, núm. 21, Zona del Río, Tijuana, B.C., Tels. 300411, 300412, 300413 y 300418.

- 1 Deseo agradecer al maestro David Piñera, a Jorge Alonso Estrada y muy especialmente a Tonatiuh Guillén, por sus valiosos comentarios que hicieron sobre este trabajo.
- 2 En opinión de Luis Echeverría: “A través de los informes presidenciales se enlaza el testimonio histórico de la República. El mandato que ordena al Ejecutivo Federal rendir cuentas de sus actos [...] propicia la reflexión conjunta sobre el esfuerzo realizado por todos. Permite valorar los obstáculos [...], las soluciones que ha encontrado para superarlos y las perspectivas que le aguardan..” En Enrique Suárez Gaona, *¿Legitimación revolucionaria del poder en México? Los presidentes, 1910-1982*, México, Siglo XXI, 1987, pág. 138.

Debido a lo extenso del periodo que abarca el ensayo, lo hemos dividido en tres grandes partes: I) Desde la Independencia hasta el Porfiriato (1821-1910); II) Las bases del desarrollo fronterizo (1911-1958), y III) Las nuevas dimensiones fronterizas (1958-1989). Considerando su amplitud, se han efectuado algunos cortes en subperiodos, en ocasiones de manera abrupta, con el propósito de destacar los conceptos principales que normaron las acciones de uno o varios presidentes en tomo de la frontera. Es necesario aclarar que en este estudio se hace un esfuerzo por resaltar lo que se refiere a la región fronteriza y solamente se incluyen referencias a Estados Unidos u otras regiones del mundo cuando están relacionadas con nuestro tema.

A pesar de las limitaciones arriba apuntadas, encontramos que el análisis de las referencias a la frontera en los informes presidenciales permite mostrar en grandes trazos la evolución del pensamiento presidencial. Entre grandes desencuentros y convergencias, la relación entre el poder central y la región fronteriza se percibe siempre dinámica e interinfluyente, comprobándose que aun el poder presidencial ha tenido que cambiar su noción y sus acciones hacia la frontera, lo que hace de esta relación una historia plenamente vigente para la comprensión de la problemática de descentralización regional.

1) Desde la Independencia hasta el Porfiriato

La primera preocupación de los presidentes sobre la frontera norte, manifiesta desde los inicios del México independiente, es fundamentalmente de carácter geopolítico, vinculada al objetivo de afirmar a la nación, ante sí misma y, sobre todo, ante el extranjero. Entonces no se encontraba en cuestión solamente el respeto a la propia forma de organización política del país, sino en sentido estricto el ejercicio de su soberanía e integridad territorial. Esa prioridad geopolítica no ha desaparecido todavía de nuestra conciencia social: el trauma histórico producto de las experiencias del siglo XIX impuso que asociado a la noción de frontera norte existiera el problema de la soberanía y, muy estrechamente relacionado con ella, la necesidad de alcanzar y mantener la integridad nacional.

Con el propósito de poder distinguir cómo tuvo su inicio la noción presidencial sobre la frontera y cuáles fueron sus aspectos más destacados, dividiremos esta primera parte en cuatro etapas:

1) Desde la Independencia de México hasta la separación de Texas (1821-1836). Con la Independencia, México heredó de España la enorme tarea de administrar su vasto territorio, principalmente el del norte,³ objeto codiciado por las grandes potencias de ese entonces, en particular por

3 Cfr: Oscar J. Martínez. *The Troublesome Border*. Tucson, The University of Arizona Press, 1988.

Estados Unidos, que ya dejaba ver sus intereses hegemónicos en el continente. En este contexto, las primeras menciones que se hacen en un informe presidencial sobre la frontera norte datan del primero de enero de 1825, y dan cuenta de una región casi completamente marginada y necesitada de auxilios. Por el lado económico, la frontera era comprendida como un costo, una carga para el erario público⁴ y no como una región con capacidad de autodesarrollo. En el aspecto político, en el fondo privó la preocupación que representaba la amenaza expansionista del país del norte.⁵ Esta preocupación domina desde la Independencia, pero se hizo más manifiesta ante la avalancha colonizadora de Texas y los primeros brotes separatistas.

2) Desde la Independencia de Texas hasta la venta de La Mesilla (1836-1854). A partir de los primeros brotes separatistas de Texas, para el gobierno federal cambió la prioridad en el tratamiento de la frontera al convertirse en zona disputada militarmente con los texanos y, después, directamente con Estados Unidos. Durante toda esta época estuvo en juego no sólo la integridad de una parte del territorio nacional, sino la existencia misma del país. Con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, en 1847, y luego con la venta del territorio de La Mesilla (1854) se estableció la nueva frontera, la cual aún se consideraba muy lejana del centro. La nueva realidad geopolítica de México exigía otra estrategia sobre la región: la frontera fue convertida en zona controlada por militares, para protegerla de las incursiones de indios⁶ y aventureros⁷ (problemas que cesaron hasta entrado el presente siglo), se fomentó la colonización y se hicieron los primeros intentos por organizar sus aduanas. Con estas tres líneas de la acción gubernamental: control militar, colonización y control fiscal-aduanal, se respondió al problema de la lejanía de la región que comenzó entonces a ser comprendida como una importante región generadora de recursos fiscales.

4 Decía el General Guadalupe Victoria: "El Secretario del Despacho de Hacienda manifestará al Congreso que si no es ventajosa su situación ni por sus ingresos, ni por sus obligaciones, ha logrado al cabo de multiplicados y penosos esfuerzos...socorrer al Nuevo México, California y todas las fronteras."

Posteriormente, vuelve a insistir: "A las Californias se enviaron socorros de toda especie."

5 "...Se ha reforzado también la frontera del Poniente y Norte, atendiendo con particularidad la parte de Texas." (General Guadalupe Victoria, el 21 de mayo de 1825).

6 Corresponde a Don José Joaquín de Herrera solicitar al Congreso General atender "el armamento de nuestros Estados de la Frontera" (2 de noviembre de 1848). "Se han dado ya cantidades de armas a los estados fronterizos (para combatir a 'los bárbaros del norte')" (1 de enero de 1850).

7 Por "...la irrupción de aventureros que se armaron al otro lado del Río Bravo" topándose con la invicta Matamoros (general Mariano Arista, 14 de diciembre de 1851) y por las frecuentes invasiones de los indios que, de acuerdo con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, Estados Unidos estaba obligado a controlar.

3) La época de Juárez y Lerdo de Tejada (1861-1876). Durante el gobierno de Juárez (1861-1872) se mejoraron las relaciones con Estados Unidos,⁸ pero estaba en peligro la integridad nacional ante la invasión del imperio francés. Paralelamente a esta situación de conflicto internacional, los importantes asentamientos poblacionales que se habían desarrollado en la frontera comenzaron a expresar abiertamente sus intereses regionales, sin llegar al separatismo, buscando formas propias de desarrollo.⁹

En este contexto, aunque no está referido expresamente en los informes presidenciales de la época, merece una mención especial el régimen de zona libre. La zona libre permitía a los residentes fronterizos de Tamaulipas importar, libres de impuestos, distintos productos de origen extranjero.¹⁰ Con lo cual este régimen fiscal especial floreció y luego se extendió a otras ciudades ribereñas del Bravo, en medio de fuertes críticas de las ciudades fronterizas norteamericanas que veían languidecer su comercio.¹¹

La zona libre representó un elemento central surgido al calor de la nueva situación que se venía generando en la frontera. Fue la primera medida producida y ejercida por los fronterizos, aprovechando una coyuntura nacional: la inexistencia de un poder unificado centralmente. Con el surgimiento de este régimen fiscal, los pobladores fronterizos se dotaron de un medio que les permitió desarrollarse por una vía diferente a la establecida en el resto del país: el libre comercio internacional, en términos generales. A partir del nuevo modelo de desarrollo económico para una parte de la región norte, se legalizó una práctica cotidiana de los fronterizos a la vez que comenzaron a consolidarse fenómenos de trato y actitudes diferenciadas entre la frontera y el centro, de coincidencias y desencuentros, según evolucionaban las fuerzas locales y nacionales y su grado de influencia en la toma de decisiones del poder ejecutivo federal.

8 “Con los Estados Unidos de América se mantienen las más cordiales y amistosas relaciones, desde que el Gobierno Americano reconoció al Constitucional de la República” (Benito Juárez, al abrir las sesiones ordinarias el 9 de mayo de 1861).

9 Lejos de los centros de abasto del país y sin comunicación, la mayoría de las veces los fronterizos tenían que enfrentar por sus propios medios las dificultades de vivir en una zona de conflicto constante (ante los invasores aventureros y los indios) y de problemas de abasto.

10 Creado por decreto expedido por el gobernador de Tamaulipas, el 17 de marzo de 1858, en virtud de las facultades extraordinarias que le otorgó la legislatura estatal. Posteriormente, durante el gobierno de Juárez, el Congreso de la Unión sancionó, el 30 de julio de 1861, el decreto expedido por el gobernador tamaulipeco.

11 En 1885 se extendió este régimen a toda la frontera norte, estableciéndose una franja de 20 kilómetros al sur de la línea divisoria para la libre importación de mercancías. *Cfr.* Ulises Irigoyen, *El problema económico de las fronteras*. México, edición del autor, 1935.

Posterior a la guerra con los franceses y todavía con una paz interna muy frágil, Benito Juárez continuó impulsando la colonización de la frontera norte, con un claro sentido de promoción del desarrollo regional,¹² actividad que sería continuada por Lerdo de Tejada (1872-1876), con una modalidad muy interesante: la colonización armada. Lerdo de Tejada impulsó la creación de nuevas aduanas y la construcción de vías ferrocarrileras entre Sonora y Arizona.¹³ Durante estos dos gobiernos, al mejorar las relaciones con Estados Unidos, se promovió el intercambio comercial y el establecimiento de vías de comunicación entre ambos países; sin embargo, no disminuyó la tensión en la frontera, sobre todo por los amagos sin cesar de “los salvajes feroces”.¹⁴ Pero, la novedad más importante que se reflejó en la concepción presidencial fue que se formularon acciones de gobierno que atendieron al interés regional y a la confianza en la población, tanto con el establecimiento de mecanismos fiscales adecuados a la región, como el de zona libre (lo que a su vez permitió mayores recursos para la Federación), como el de proporcionar armas a los pobladores de los puntos fronterizos especialmente conflictivos.

4) El Porfiriato. En el prolongado periodo bajo el mando del general Porfirio Díaz (1877-1910), nuevamente la frontera recibió atención en diversos informes presidenciales. El problema con los indios fue uno de los primeros que merecieron su atención, agravado por un acuerdo del Senado de Estados Unidos que facultaba a su ejército a incursionar en territorio mexicano. Las dificultades con ese país se resolvieron mediante un acuerdo conjunto que permitía el “paso recíproco de tropas por la frontera en persecución de aquellos comunes enemigos”.¹⁵ El siguiente tema que mereció la atención presidencial fue la colonización, con la modalidad de hacer concesiones en gran escala a compañías deslindadoras de terrenos

12 “El establecimiento de colonias en nuestras fronteras del norte, podrá ser un medio eficaz para que se resguarden contra las incursiones de los bárbaros, fomentándose y asegurándose el bienestar de aquellos estados con el aumento de su población, y el desarrollo de todos sus elementos de riqueza.” (Benito Juárez, 31 de mayo de 1868).

13 Lerdo de Tejada (1872-1876). En 1874 este gobernante anunció una restructuración del sistema de colonias militares (es decir, colonos armados) y estableció nuevas aduanas, como en Tijuana; en 1875 sometió a consideración un proyecto de ferrocarril entre Sonora y Arizona.

14 “Nuestros deberes como mexicanos y hasta como cristianos nos exigen el poner todos los medios conducentes para salvar las vidas y los bienes de nuestros compatriotas...amagados por los salvajes feroces. Nunca serán demasiados los esfuerzos que se hagan en ese sentido...” *Cfr.* Respuesta del presidente del Congreso, C. Guillermo Valle al señor Lerdo de Tejada, el 16 de septiembre de 1875.

15 En su informe de 1882, el general González decía: “La persecución de los salvajes en los Estados del Norte ha sido tan hábil y fructuosa, que [...] en concepto del secretario de Guerra y del General en Jefe del Ejército (de Estados Unidos), el gobierno y las tropas mexicanas eran acreedoras a un voto de gracias”. El problema indio siguió mencionándose durante los siguientes años y fue hasta 1909 que Porfirio Díaz se permitió informar: “Los indios yaquis han continuado en completa calma, consagrados a sus labores pacíficas. Los que forman la pequeña fracción que permanece en las montañas, están quietos y hace ya un año que no cometen actos punibles”.

baldíos, “favoreciendo la fundación de nuevas colonias extranjeras y mexicanas”.¹⁶ Pero la atención principal a la frontera norte se dio sustancialmente a partir de la organización sistemática de sus aduanas y con la creación de varias vías férreas hacia el norte; por otra parte, complementarían las anteriores medidas la cancelación de la zona libre.

La integración de la frontera, en el proyecto porfirista, en realidad atendía a las necesidades del mercado nacional con una visión marcadamente centralista,¹⁷ y no siguiendo o combinando ese objetivo con las necesidades propias de los habitantes de la región.

La paz porfiriana rendía sus frutos y los ferrocarriles cumplían su cometido organizador del fisco¹⁸ y también de la economía. En su informe del 16 de septiembre de 1905, Porfirio Díaz anunció la supresión del régimen de zona libre, considerando que medio siglo de existencia de este régimen fiscal había logrado resultados muy exiguos y paralizado por completo “todos los ramos de la actividad económica en esa faja del Territorio Nacional”. En tanto que ya existían los medios que permitían estrechar la frontera con el resto de la nación mexicana, se completaría su proyecto centralizador, proponiéndose “el desarrollo de nuevas industrias en esa parte tan interesante de la República”.¹⁹ La situación económica del país le permitía a Porfirio Díaz exclamar, en este mismo informe, con modestia sutil “...el superávit de ingresos y egresos del año fiscal no será el menor de los últimos diez ejercicios precedentes.” Cinco años después, la Revolución daría un uso radicalmente diferente a todas estas medidas de política económica.

Como puede apreciarse, entre 1821-1910 la noción sobre la frontera cambió, en la perspectiva presidencial, de acuerdo con las siguientes características: 1) La visión geopolítica, que está relacionada con la integridad y soberanía nacional ante Estados Unidos, dominó en la relación del gobierno federal y la región fronteriza desde 1821 hasta el gobierno de Juárez. Durante el Porfiriato, la preocupación geopolítica ante Estados Unidos, disminuyó sensiblemente. 2) La noción de una frontera alejada y necesitada de auxilio, aun con los nuevos límites fronterizos, todavía

16 “De esta manera se ha logrado la fundación de nuevas colonias de extranjeros en Chihuahua, Sonora, Sinaloa y la Baja California, y en ellas se incorporan también familias mexicanas” (Porfirio Díaz, 1 de abril de 1887).

17 Se ha ejercido la “represión del contrabando en obsequio de los legítimos intereses del comercio y del fisco...” (16 de septiembre de 1880).

18 “Ahora los ferrocarriles absorben el comercio día a día y facilitan la vigilancia en los puntos inmediatos de la frontera” (1 de abril de 1901).

19 “Después de un largo y profundo estudio -decía Don Porfirio- el Ejecutivo se propone favorecer, por todos los medios de que dispone, el desarrollo de nuevas industrias en esa parte tan interesante de la República, así como la explotación de sus medios de riqueza. Por medio de varias líneas férreas que unen ya el centro con la frontera, los habitantes de la ex-zona libre tendrán en lo sucesivo [...] medios más rápidos de comunicación y relaciones de comercio más importantes, que estrecharán cada día, con mayor fuerza, sus vínculos de fraternidad con el resto de la Nación mexicana.”

persiste esta lejanía, obligando al gobierno a promover la creación de colonias militares y la colonización, hasta el grado de identificar ambas acciones, en gran parte motivadas por el combate a los indios. Al mismo tiempo, se acompañaron estas medidas con el reconocimiento de la zona libre para una parte de la frontera norte y comenzó el establecimiento de las nuevas aduanas fronterizas y los proyectos de comunicación interfronteriza. La región se convirtió en fuente de recursos fiscales y desarrolló formas propias de autodesarrollo apoyadas por el centro. 3) Durante el gobierno de Díaz cambió el enfoque geopolítico hacia Estados Unidos. Atenuadas ya las divergencias -en lo fundamental- se impulsó el comercio de México con ese país. Respecto a la frontera, se impulsó la creación de una vasta red de aduanas en la región y de vías ferrocarrileras para el intercambio comercial con Estados Unidos. La zona libre (que se había extendido ya a toda la frontera) fue eliminada, imponiendo un criterio centralista sobre los intereses regionales. Porfirio Díaz fue el primer gobernante que articuló una política general hacia la frontera, aunque con un enfoque muy centralizado. Durante su gobierno se combatió implacablemente a los indios, se fomentó la colonización de la frontera en manos de compañías extranjeras y se habló por primera vez de la necesidad de impulsar el desarrollo industrial de la región. 4) La expresión de los intereses regionales en el norte, respecto al centro, surgieron desde el momento mismo que nació el país. Una variante de este regionalismo, en el caso de Texas, se convirtió en separatismo (auspiciado por Estados Unidos). Tal vez esta experiencia hacía hipersensibles a los gobernantes en relación con las expresiones autóctonas. Pero el regionalismo posterior a la nueva delimitación fronteriza tenía otro carácter, como fue claramente percibido por Juárez. Con la cancelación del régimen de zona libre, durante el Porfiriato, reapareció el conflicto centro-frontera norte.²⁰

Durante la primera mitad del siglo XIX se construyeron los ejes principales que dominarían el escenario en la relación centro-frontera norte, todavía vigentes. Por lo menos hay dos principales: a partir de entonces, la idea de frontera norte no podría ser disociada de la idea de soberanía nacional, permeando así a todas las formas de intervención del gobierno federal en la región. Otra cuestión central será el asunto de la descentralización, tanto económica como política; en el primer aspecto, el tema de la zona libre y franjas fronterizas; en el segundo, la oposición al centralismo político.

20 El régimen de zona libre se canceló sin grandes objeciones, debido a que la Federación poco a poco lo había mutilado, pero ante las dificultades del centro para integrar económicamente la región fronteriza, como pretendió Porfirio Díaz, los fronterizos continuaron, por necesidad de supervivencia, importando artículos de Estados Unidos y demandando el restablecimiento de la zona libre. *Cfr.* Ulises Irigoyen, *op. cit.*

II) Las Bases del Desarrollo Fronterizo

En esta segunda parte del ensayo, nuevamente se considera un largo periodo que abarca desde la Revolución hasta el gobierno del presidente Ruiz Cortinez. Para facilitar la exposición solamente destacaremos tres etapas: a) desde 1910 hasta 1934; b) el Cardenismo (1934-1940); y c) 1940-1958.

a) Durante la Revolución, la frontera jugó un papel determinante. Las aduanas y los ferrocarriles creados durante el Porfiriato permitieron la obtención de recursos económicos, armas y movilización de los ejércitos.

Con los primeros gobiernos revolucionarios se intentó, desde luego, la reorganización de las aduanas; sin embargo, la inestabilidad política hacía difícil concretar medidas de carácter duradero.²¹ Con el ascenso al poder de Venustiano Carranza hubo de entrada el anuncio de que se procedía a la reorganización de las aduanas.²²

En los informes de los siguientes gobernantes, las menciones a la frontera norte fueron para anunciar diversas obras relacionadas con la creación de caminos y medidas de tipo fiscal.²³ Mientras tanto, el interés regional no dejó de manifestarse: los habitantes de las ciudades fronterizas desarrollaron una fuerte lucha por los perímetros libres,²⁴ aun contra la opinión del general Álvaro Obregón. Posteriormente, el presidente Abelardo L. Rodríguez estableció los perímetros libres, no sin reticencias y de forma experimental, para Tijuana y Ensenada en 1933. Asimismo, siguió impulsando a las colonias militares y estableció de manera especial la modalidad de colonias agropecuarias en Sonora y agrícolas en Baja California, para poblarla con mexicanos y aumentar los vínculos que la unieran con el resto del país.²⁵

21 Don Francisco I. Madero, en su informe del 16 de septiembre de 1912, hizo saber que “no se percibieron ningunos productos por la administración de Ciudad Juárez, Chihuahua e Hidalgo del Parral”. Posteriormente, el usurpador Victoriano Huerta en su informe al Congreso, el 1 de abril de 1913, repitió la queja “algunas oficinas de la frontera norte no han remitido sus cuentas...ya por dificultades en las comunicaciones, ya porque algunas de esas oficinas se hallan en poder de los rebeldes de distintas regiones del norte.”

22 Mediante el estudio del personal que deba cubrir los empleos de las Jefaturas de Hacienda, Aduanas Marítimas y Fronterizas (1 de septiembre de 1917).

23 Por ejemplo, se anunció la construcción de caminos (como la carretera México-Laredo, en el periodo del general Calles) y otras medidas de tipo organizativo de la estructura fiscal.

24 En 1925, un personaje tan destacado como Emilio Portes Gil, en su calidad de gobernador de Tamaulipas, realizó en Nuevo Laredo, la “Primera Convención de Perímetros Libres”. El evento fue coordinado por Marte R. Gómez, quien luego sería Encargado del Despacho de Hacienda del presidente Abelardo L. Rodríguez (1 de septiembre de 1933).”

25 “En la Baja California, cuyas condiciones de baja densidad en población y ausencia casi completa de vínculos sólidos que la unan con el resto del país, ponen en peligro la integridad social y económica de esa región de la República...” (Abelardo L. Rodríguez, 1 de septiembre de 1933).”

Durante los primeros 13 años posteriores a la Revolución, mientras se intentaba reorganizar a las aduanas fronterizas se promovieron diversas obras de infraestructura en la región. En tanto, subyacía dominante el conflicto entre una concepción centralista y regional a propósito de la zona libre y perímetros libres. Pero al final de esta etapa, durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, surgió un nuevo enfoque favorable a la región mediante el establecimiento de las colonias agropecuarias y agrícolas de Sonora y Baja California y los perímetros libres experimentales de Tijuana y Ensenada.

b) El Cardenismo. La visión centralista de algunos de los presidentes revolucionarios sobre la frontera norte tuvo un viraje significativo durante el sexenio de Lázaro Cárdenas.

En el periodo del presidente Lázaro Cárdenas se desarrollaron en la frontera un conjunto de medidas como la colonización y la reforma agraria, que por su carácter masivo implicaron transformaciones profundas en las estructuras socioeconómicas de la región fronteriza. Al mismo tiempo, se tomaron en cuenta en forma más sistemática las particularidades de la región al ampliarse el régimen de zona libre en Baja California y parte de Sonora y facilidades para la importación en el resto de la franja fronteriza,²⁶ para propiciar el desarrollo de su economía y población.

En sus primeros actos de gobierno sobre la frontera, por supuesto, Cárdenas mantuvo y perfeccionó el instrumento fiscal, poniendo en vigor una nueva Ley Aduanal. Pero lo más destacado de esta ley es que, a propósito de los perímetros libres,²⁷ estableció un enfoque de desarrollo económico y social para la frontera como base de su integración nacional.²⁸

Con esta última medida, por contradictorio que parezca a los ojos centralistas. Cárdenas tenía presente el objetivo de integración de la zona al conjunto nacional, mediante el reconocimiento de las necesidades y características propias de la región. Este reconocimiento representaba una modalidad descentralizadora y de mayor sensibilidad social que en los anteriores presidentes (excepto Juárez y Abelardo L. Rodríguez), a tono con las aspiraciones de los pobladores fronterizos del siglo pasado y de la época

26 El artículo 160 de la Ley Aduanal del 19 de agosto de 1935 permitía que los pobladores a lo largo de la faja fronteriza pudiesen importar, libres de impuestos, los diversos bienes necesarios para su consumo. *Cfr.* Jesús Tamayo y José Luis Fernández, *Zonas fronterizas*. México, CIDE, 1983.

27 “Las medidas arancelarias se han empleado no sólo como recurso fiscal, sino también como medidas de política económica y social [...] con la mira de impulsar el desarrollo de la agricultura de la región...” (1 de septiembre de 1935).

28 Al parejo, se planteaban un conjunto de medidas de carácter económico y social de vasto alcance, como la colonización del Valle de Mexicali, en el fraccionamiento de grandes extensiones de terreno en Baja California y Chihuahua, Sonora, Coahuila (la región Lagunera) y Tamaulipas, así como el apoyo a los sistemas de riego, presas, puertos, y caminos, y otras obras que resultaron de acuerdos internacionales con Estados Unidos y de la convivencia de las ciudades fronterizas (construcción de obras de defensa contra las inundaciones en Ciudad Juárez, Matamoros y Nogales), etcétera.

posrevolucionaria. El nuevo concepto de integración aceptaba que la región requería del fortalecimiento económico y demográfico, aprovechando las ventajas de su localización fronteriza. Con ello se dio un vuelco a la concepción centralista del Porfiriato y de los gobiernos anteriores a Cárdenas, y por otra parte, a la noción de la frontera como un mero recurso para el erario. Con las medidas cardenistas se dio reconocimiento a la frontera norte como una región con capacidad propia de desarrollo a partir del criterio de dotar a sus pobladores de medios de trabajo y mecanismos fiscales adecuados a sus condiciones particulares.

b) En los gobiernos inmediatamente posteriores a Lázaro Cárdenas -desde Manuel Ávila Camacho hasta Adolfo Ruiz Cortinez-, se puede decir que no hubo formulaciones en los informes que permitan apreciar una determinada concepción sobre la frontera, ya que ésta no aparece referida como una región sujeta a un tratamiento de conjunto, sino a través de acciones específicas para tal o cual estado o ciudad fronteriza, como parte de las actividades generales de la administración pública.²⁹ La frontera norte dejó de ser concebida de manera global, para ser atendida en función de aspectos particulares. De esta manera -y tal vez derivado de la estabilidad económica del periodo- tiende a ser concebida en términos semejantes a los de otras regiones del país, perdiendo importancia sus rasgos propios. En la visión presidencial de entonces no destacaba una “problemática fronteriza”.

Entre los resultados del periodo 1910-1958 se encuentra el establecimiento de las bases del nuevo desarrollo fronterizo, tanto por el proceso de cambios que abrió la Revolución, como en particular por las medidas transformadoras que se desarrollaron durante el Cardenismo. Entre 1940 y 1958 la frontera tuvo un alto crecimiento poblacional e importante crecimiento económico, al mismo tiempo que se encontraba ausente de la visión presidencial en esta última fase. Mientras tanto, se estaban gestando cambios en el contexto mundial y nacional que definirían las nuevas dimensiones fronterizas y la utilización de un nuevo enfoque de los presidentes para la región.

III) Las Nuevas Dimensiones Fronterizas

Esta tercera parte está subdividida en dos fases. La primera abarca desde el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) hasta el de José López Portillo (1976-1982). La segunda etapa abarca los gobiernos de Miguel de

29 No obstante, es menester aclarar que algunas acciones gubernamentales, sin estar dirigidas a la frontera en particular -como el Programa Bracero- influyeron de manera determinante en el poblamiento de la región, con importantes efectos.

la Madrid (1976-1988) y el de Carlos Salinas de Gortari, quien tomó posesión el 1 de diciembre de 1988.

Durante el gobierno de López Mateos, volviendo a la concepción regional, la frontera continuó percibiéndose como una región lejana que todavía requería ser integrada al país.³⁰ Este presidente reincorporaría un concepto de gran relevancia en torno a la frontera -que ya había utilizado Cárdenas, aunque formulado de manera diferente-, al anunciar la creación del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF): la integración económica y social³¹ de la frontera por la vía de su propio desarrollo, mediante el reconocimiento de sus particularidades estructuralmente diferentes al resto del país.

Sin embargo, el cambio respecto a la noción de integración fronteriza antes mencionada no se daría, al principio, por la vía conceptual, sino por la instrumentación de una política que habría de transformar la base de desarrollo tradicional de la frontera: la industrialización vía maquiladoras;

es decir, la industrialización mediante empresas transnacionales. Esta vía de industrialización habría de replantear los conceptos usuales de integración y soberanía nacional, descentralización y desarrollo de la frontera, en tanto los dejaba sujetos a la dinámica propia del funcionamiento de las empresas transnacionales.

En efecto, durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se anunció llanamente la puesta en marcha de “un programa de vasto alcance para la industrialización de la zona fronteriza del norte”, consistente en la autorización para instalar en la frontera plantas de origen extranjero que aprovecharan la abundante mano de obra barata de la región.³² Esta apertura industrial de la frontera se daría en un marco de coincidencia con avanzados procesos productivos que posibilitarían nuevas divisiones del trabajo entre naciones y crearían nuevas nociones de espacio en lo que se ha dado en llamar “economía-mundo”.

Durante la primera fase constitutiva de lo que hemos denominado “las nuevas dimensiones fronterizas”, en correspondencia con el ámbito espacial que se abría con la nueva división internacional del trabajo, tocó al

30 Al adoptar algunas medidas sobre la península de Baja California buscaba: “el acercamiento físico, económico y espiritual de los territorios de Baja California” (1 de septiembre de 1958). En posteriores informes refirió distintas acciones emprendidas en la región norte, como el rescate de El Chamizal, etcétera.

31 “...con el cual se continúa impulsando la integración económica y social de importantes regiones y el mejoramiento de ciudades” (1 de septiembre de 1962).

32 “...autorizándose la libre importación de maquinaria y materias primas para facilitar la exportación de los artículos fabricados (con lo que) se mejorarán las condiciones de vida de miles de mexicanos al crearse fuentes permanentes de trabajo” (*Primer informe*, 1 de septiembre de 1965). Casi al finalizar su gobierno (*Quinto informe*), reiteró: “Se fijaron las bases del programa para la industrialización de la Zona Fronteriza Norte...”

presidente Luis Echeverría complementar la apertura de la economía fronteriza al capital industrial extranjero.³³ Al mismo tiempo, por primera vez se utilizó de manera sistemática un enfoque regional institucional, de vasto alcance, en el que fue concebida la frontera como un mercado potencial que había que cubrir con productos nacionales y recuperarlo para México, pero dejando esta tarea en manos de los industriales nacionales³⁴ y de los empresarios nacionalistas.³⁵ La estrategia diseñada, al parecer, fue promover el desarrollo regional mediante la industria transnacional y el aprovechamiento del nuevo mercado fronterizo para los capitales nacionales. Por otra parte, corresponde al presidente Echeverría ser el primero en enmarcar la noción de la integración de la frontera norte en un contexto internacional, aunque desde su peculiar perspectiva nacionalista y “tercermundista”,³⁶ misma que engloba otras medidas de fortalecimiento de la soberanía nacional en la región.³⁷

La formulación hecha por Luis Echeverría de diversos programas y la noción de la frontera como un problema económico (como mercado potencial a recuperar para México), al mismo tiempo que fomentó el comercio y amplió la cobertura geográfica para la instalación de las maquiladoras en lugares no fronterizos, así como la ubicación de la frontera en un contexto internacional, correspondió a un intento de revaluación general sobre la región que daba continuidad a la actividad desarrollada por López Mateos y Díaz Ordaz.

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), a partir del optimismo proporcionado por las divisas petroleras y los préstamos ex-

33 El primero de septiembre de 1971, el licenciado Luis Echeverría Álvarez aseveraba: “Especial énfasis ha dado el Gobierno Federal al estímulo del desarrollo industrial en la frontera norte del país y en los litorales.”

34 Dentro del capítulo del *Cuarto informe* referido al desarrollo regional, se mencionó la existencia de la “Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California” y también “El Programa de la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres”, el cual “ha estimulado el crecimiento industrial de estas regiones, donde existe un mercado potencial que habrá de ser cubierto de manera creciente con productos nacionales”.

35 Decía el presidente Echeverría “(el gobierno está haciendo su parte). Toca ahora a los empresarios nacionalistas actuar con la visión y el empuje necesarios a fin de recuperar para México este importante mercado.”

36 En el *Cuarto informe* de gobierno, los problemas políticos internos se reflejaban ya en un párrafo que alude a la injusta guerra con Estados Unidos y la pérdida de la mitad de nuestro territorio.

37 Luis Echeverría culminó su periodo con la iniciativa de ley referente a los derechos de soberanía “sobre todos los recursos naturales, renovables y no renovables, en toda la extensión del Golfo de California”.

tranjeros,³⁸ se propuso la descentralización de las grandes ciudades y la atención a las medianas, como las fronterizas, pero sobre todo a los puertos. En el caso de la zona y perímetros libres, aunque no lo refleja en los informes, fue ampliada durante su periodo. Pero la frontera como región sólo fue mencionada por este gobernante al sobrevenir la grave crisis de 1982, y elaboró el concepto de país frontera: “la extensa frontera nortesur”, para referirse a la ubicación de un país del Tercer Mundo como México respecto a la principal economía mundial: Estados Unidos.³⁹

La segunda etapa de esta última parte del ensayo comienza con la crisis y las medidas sobre el control de cambios aplicadas por el presidente José López Portillo, que trastocaron como nunca antes el modo de vida de los fronterizos, generando desconfianza y resentimiento hacia el centro.

Correspondió a Miguel de la Madrid enfrentar estos problemas poniendo en juego antiguos y nuevos conceptos elaborados por anteriores presidentes en torno de la frontera. En primer lugar, echó mano nuevamente de los conceptos de soberanía e integración regional, al establecer diversos programas de desarrollo desde una perspectiva de planeación integral y democrática, por lo menos en las intenciones.⁴⁰ En segundo lugar, Miguel de la Madrid hizo uso de dos nuevos conceptos, el de interdependencia y desarrollo asimétrico, para caracterizar la relación con Estados Unidos.⁴¹ En tercer lugar, puso atención sobre los nuevos

38 “Por primera vez en nuestra historia tendremos oportunidad de disfrutar de autodeterminación financiera”, dijo en su *Segundo informe*, en tanto que en el *Cuarto informe* consideraba ya que el tiempo “...que era el ámbito de nuestros propósitos, empieza a ser agravio de nuestras oportunidades”.

39 En su último informe, signado por la crisis, apunta: “Cuidaremos la situación particular de la economía y los habitantes de la frontera, así como de las plantas maquiladoras” Respecto del control de cambios, dijo: “no hay experiencia de un país frontera con la economía más poderosa de la tierra, extensa frontera nortesur.”

40 En el apartado de política regional de su *Primer informe* Miguel de la Madrid anunció la puesta en marcha del programa de desarrollo del Mar de Cortés, “que integrará sus acciones al Programa Integral de Desarrollo de la Frontera Norte, con el propósito de fortalecer la soberanía e integrar esta región”. Posteriormente se creó el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, entre otros, como parte del proceso de planeación democrática (*Tercer informe*, 1 de septiembre de 1985).

41 En este *Quinto informe*, Miguel de la Madrid caracterizó la vecindad con Estados Unidos como generadora de interdependencia y desarrollo asimétrico entre dos pueblos, que exigen respeto recíproco.

problemas que resultan de la convivencia entre los dos países, como los ecológicos.⁴² En cuarto lugar, definió a las regiones del Mar de Cortés y frontera norte, entre otras, como "...las áreas geográficas de mayor prioridad".⁴³ En quinto lugar, luego de hacer una evaluación del papel de la frontera, la caracterizó como "región promisoría", menos vulnerable y "valladar de nuestra soberanía".⁴⁴ Finalmente, modificó la noción geopolítica de otros presidentes y ubicó a México no sólo como frontera de América Latina con Estados Unidos, sino acentuando su cercanía y fácil comunicación con las áreas más industrializadas del mundo.⁴⁵ Durante este sexenio, la frontera norte comenzó a ser concebida como un espacio privilegiado de la nueva política económica que estimulaba un desarrollo integrado a los mercados mundiales.

A partir de 1983, la diversidad de temas y la mayor cantidad de referencias en relación con otros informes son indicativos del alto nivel de importancia adquirido por la frontera norte en la visión presidencial. Se aprecia no sólo una relación más organizada del gobierno federal con la frontera, sino un cambio fundamental en la concepción sobre la misma, al considerarla un espacio estratégico de desarrollo para todo el país. Adicionalmente, la frontera ya no era un mercado que había que integrar a la economía nacional, sino que todo el país el que buscaba integrarse a la economía internacional, búsqueda en la cual la frontera norte tiene asignado un papel de primera importancia.

En los treinta años recientes, lo característico de los cambios en la concepción presidencial, está relacionado con el contexto en que se ubica la frontera: 1) Durante el gobierno de López Mateos todavía estuvo subyacente una noción de lejanía y, por tanto, destacó un concepto de integración mediado entre centralista y descentralizador, al crear el PRONAF. 2) Por la vía instrumental, es decir, sin formular una concepción al respecto que se refleje en los informes, Díaz Ordaz impulsó el camino de la integración de la frontera norte mediante la apertura a las empresas

42 Las referencias a las poblaciones fronterizas comienzan tratando el problema de la carencia de agua potable, irregularidad urbana, ecológicos y educativos, sobre esto último propone "reafirmar la cultura popular en las fronteras" (1 de septiembre de 1986).

43 Véase *Quinto informe*.

44 "En los últimos años, la frontera norte no sólo ha recuperado, sino también renovado su tradicional confianza y vitalidad. Al diversificar su actividad económica, por medio de programas agropecuarios y de fomento, y mediante el establecimiento de empresas maquiladoras y nuevas industrias, se ha abatido el desempleo y la franja fronteriza muestra un pujante crecimiento económico. Ello ha permitido hacer menos vulnerable su patrón de desarrollo y, por lo tanto, fortificar su carácter de valladar en la soberanía nacional. Estamos orgullosos de la mexicanidad de nuestra frontera norte", finalmente, recalcó ".. Apoyaremos decididamente el desarrollo sano, firme y sostenido de esta promisoría región."

45 En el último *Informe de gobierno*, 1 de septiembre de 1988, Miguel de la Madrid resaltó nuestra ubicación geográfica como un factor positivo para el desarrollo: "estamos en posición de fácil comunicación con las áreas más industrializadas del mundo, Norteamérica y Europa, y somos parte de la Cuenca del Pacífico... En el continente americano, somos la frontera de América Latina con el Norte Desarrollado".

transnacionales conocidas como maquiladoras. 3) A Luis Echeverría le correspondió plantear el concepto de integración como problema de rescate del mercado fronterizo, instrumentando diversos programas institucionales de desarrollo regional, por una parte, y formulando el problema fronterizo en el contexto internacional. 4) A partir de la crisis de 1982, López Portillo formuló el concepto de país frontera, frontera norte-sur, en el contexto de las relaciones con Estados Unidos. 5) En el marco de la crisis, resurgieron en la perspectiva del presidente Miguel de la Madrid antiguos conceptos, como el de soberanía e integridad nacional, y formuló nuevos, como el de interdependencia y desarrollo asimétrico, para caracterizar las relaciones con Estados Unidos; retomó y amplió el concepto de país frontera (frontera de América Latina con Estados Unidos) y destacó la ubicación internacional de México, por su cercanía con los principales centros mundiales, como Europa y la Cuenca del Pacífico.

En la dinámica de atención prioritaria que se ha venido dando a la frontera, el presidente Carlos Salinas de Gortari, en su *Primer informe de gobierno*, ubicó a la región en el nivel de importancia correspondiente a la política exterior y caracterizó a la frontera común con Estados Unidos como “la más compleja en el mundo y con un carga histórica de agresiones extremas”, generadora de nuevos problemas,⁴⁶ y retomó y amplió el concepto de integración en el espacio que plantea el nuevo contexto mundial (época de formación de grandes bloques de naciones), estableciendo la necesidad de participar de la interdependencia, como nación soberana e independiente y sin diluir las fronteras nacionales.⁴⁷ Con la caracterización de la frontera norte, hecha por Carlos Salinas de Gortari, se destacan tres rasgos fundamentales: 1) es la frontera “más compleja en el mundo”, con lo que define su singularidad respecto a otras fronteras y el reto que representa comprenderla; 2) tiene una historia particular de “agresiones extremas”, con lo cual se destaca de manera nítida la preocupación geopolítica sobre la frontera con Estados Unidos, que subsiste en la visión presidencial desde la época independiente hasta la fecha, aunque con diferentes connotaciones; y 3) es generadora de nuevos problemas que resultan de la convivencia, tanto los que se refieren a los propiamente fronterizos (problemas de medio ambiente, etcétera), como los que resultan de la relación entre países, como los derechos humanos y

46 “Nunca será fácil la relación con un vecino tan poderoso, con la frontera común más compleja en el mundo y con una carga histórica de agresiones extremas. Sin embargo, la relaciones no tienen porqué ser malas o tensas todo el tiempo.” Posteriormente, destaca algunas acciones que resultan de la convivencia con Estados Unidos:

preservación del medio ambiente, respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios, etcétera.

47 “...época de formación de grandes bloques de naciones, como la europea, la norteamericana o la Cuenca del Pacífico, pudiera existir la tentación en algunos de pretender diluir las fronteras nacionales.” Ante estas pretensiones, puntualiza: “...señalo enfáticamente que participamos en la interdependencia, pero ratificamos nuestro carácter de nación soberana e independiente.”

laborales de los trabajadores migratorios. Estos tres rasgos son considerados, por otra parte, en la definición de una política de interdependencia que tome en cuenta los nuevos espacios de integración que componen grandes bloques de naciones.

A lo largo de las tres décadas más recientes se percibe el hilo de la internacionalización de la frontera norte como la estrategia de política económica, dejando de ser solamente práctica cotidiana de sus habitantes;

primero, de manera parcial, sectorizada; después, apertura prácticamente total. Se trata de un reconocimiento gubernamental de la internacionalidad estructural de la región, transitando así de la concepción como riesgo de la soberanía hacia la concepción como recurso económico. Evidentemente no ha sido un mero cambio ideológico, sino un proceso virtualmente impuesto por la crisis del modelo previo de desarrollo. A finales de 1982 ocurrió el último intento por convertir a la frontera en "valladar" no sólo del nacionalismo, sino del proyecto de desarrollo hacia adentro. A partir de 1983, por el contrario, la frontera se convirtió en puente para la nueva estrategia de internacionalización económica.

BIBLIOGRAFÍA

Los presidentes de México ante la nación. 1821-1966- México, Cámara de Diputados, 1966 (5 tomos).

Gustavo Díaz Ordaz, *Informes* tercero, cuarto, quinto y sexto. México, Secretaría de Gobernación, 1967, 1968, 1969, 1970.

José López Portillo, *El Ejecutivo ante el Congreso. 1976-1982*. México, SPP, 1982.

Miguel de la Madrid, *Seis informes de gobierno. 1983-1988*. México, Secretaría de la Presidencia, sf.

Carlos Salinas **de Gortari**, *Primer informe de gobierno*. México, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, 1989.

Los presidentes de México. Discursos políticos. 1910-1988. México, Presidencia de la República/El Colegio de México, 1988 (5 tomos).