

ESTRATEGIAS DE LA COOPERACIÓN EN TRANSPORTE TERRESTRE EN AMÉRICA DEL NORTE

Ernesto Carmona Gómez

Al formalizarse la zona de libre comercio mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los gobiernos consideraron abrir las fronteras al paso del transporte para mejorar las condiciones del comercio. La idea de que el sector transporte se integre en la región es generalmente aceptada; los problemas surgen en torno a cómo hacerlo. Desde la entrada en vigor del TLCAN, el volumen del comercio ha crecido entre los socios de América del Norte, pero la infraestructura fronteriza de transporte no ha experimentado crecimiento. Esto ha generado retrasos en los tiempos de cruce y mayor consumo de combustibles; ambos problemas se traducen en aumento de costos del servicio y mayor emisión de contaminantes. Para resolver estos problemas es necesario disminuir los tiempos de tránsito, homologar criterios para permitir la circulación de vehículos, coordinar la construcción de la infraestructura fronteriza, así como reducir la brecha tecnológica.

El tema de transporte se ha vuelto un asunto aún más complejo debido a que también ha crecido el comercio de la región con Asia (China, India, Japón, Corea del Sur y las naciones de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN). Esto ha saturado los puertos de la costa oeste de Estados Unidos (Long Beach, Los Ángeles, Tacoma), así como las rutas terrestres que parten de esos puertos. Ante este problema se han buscado rutas alternas tanto en Canadá como en México.

La ampliación de la infraestructura de transporte de América del Norte, no cabe duda, debe basarse en una intensa cooperación. La cooperación en materia de transporte ayuda a reducir las brechas en aspectos laborales, tecnológicos, legales y de infraestructura. Se han creado mecanismos de cooperación en los que tanto Canadá como México participan, con el objetivo de alcanzar los estándares del primero. Hay dos mecanismos de cooperación que se diferencian por las estrategias que emplean: la primera es intergubernamental y la otra es la asociación público-privada representada por los corredores de transporte. La cooperación intergubernamental se desarrolla bajo el marco del TLCAN y vive un segundo periodo a partir de 2005 con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Los actores principales de la cooperación que se desarrolla en los niveles trilateral y bilateral son las agencias gubernamentales a nivel federal. En cambio, la otra, la de las asociaciones público-privadas, es más bien una estrategia que opera

en las regiones transfronterizas en las que los actores comparten intereses de orden más práctico. Los actores son empresas, gobiernos locales y centros de investigación, y esta estrategia también se desarrolla en los niveles bilateral y trilateral.

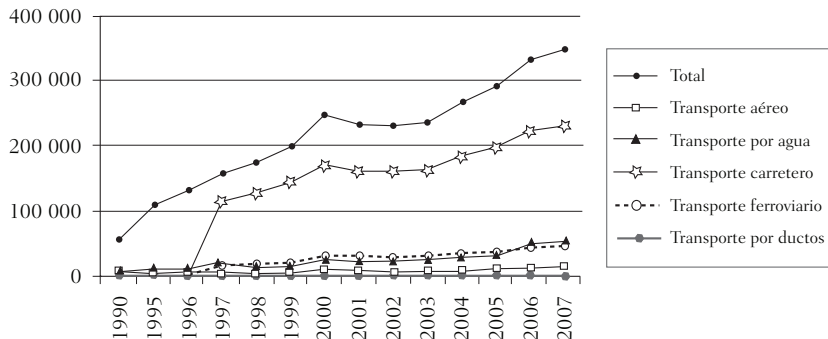
El principal objetivo de este trabajo es analizar los resultados mediante la comparación entre ambas estrategias de cooperación para el transporte. Para lograrlo, primero se explica la importancia del transporte terrestre en América del Norte. En segundo lugar se analizan los mecanismos de cooperación intergubernamental en el marco del TLCAN y la ASPAN. Un tercer apartado del trabajo está dedicado a analizar los resultados y la situación actual de la estrategia de cooperación en el caso de los corredores de transporte, bilaterales y trilaterales. Finalmente, las conclusiones están encaminadas a comparar las dos estrategias de cooperación en cuanto a sus resultados y a hacer algunas propuestas para aprovechar mejor las oportunidades de la cooperación.

Importancia del transporte terrestre en el comercio de América del Norte

A raíz de la firma del TLCAN el comercio de Estados Unidos con sus socios, excepto en el año 2002, ha crecido de manera constante. El cuadro 1 muestra que la integración económica planteada por ese tratado sí tuvo efecto multiplicador en el intercambio comercial de Canadá y México con Estados Unidos.

El intercambio comercial de Estados Unidos con los otros países de América del Norte mayormente se realiza por medios terrestres, como lo muestran las gráficas 1 y 2, debido a las condiciones geográficas, las extensas fronteras, el tipo y el volumen de las mercancías, así como a la falta de vías fluviales aptas para el traslado

GRÁFICA 1
COMERCIO ESTADOS UNIDOS-MÉXICO POR MODO DE TRANSPORTE
(MILLONES DE DÓLARES ESTADUNIDENSES)



FUENTE: Estadística del Transporte en América del Norte, en <<http://nats.sct.gov.mx/nats/sys/index.jsp?i=2>>.

CUADRO I
 COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS CON SUS SOCIOS DEL TLCAN
 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES ESTADUNIDENSES)

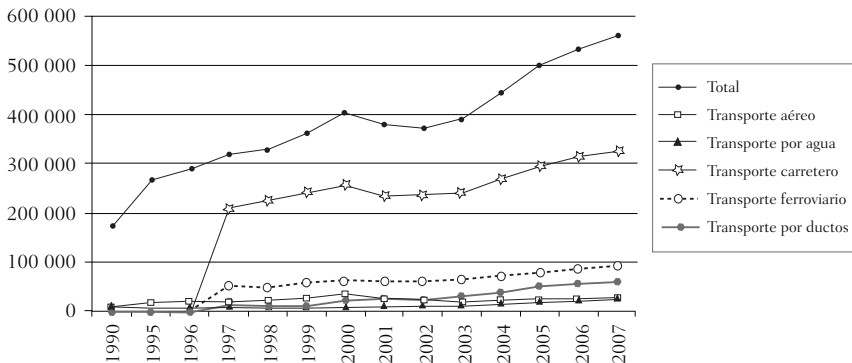
1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>México</i>													
58	108	129.7	157.2	173.7	196.7	247.6	232.9	232.2	235.5	266.6	290.4	332.4	347.3
<i>Canadá</i>													
174.3	271.1	289.1	318.1	328.9	362.2	405.6	380.6	371.3	393.6	445.0	499.2	533.6	561.5

FUENTE: Estadística del Transporte en América del Norte, en <<http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/int.jsp?i=2>>.

de mercancías (DOT, 2005: 11-15). En ese sentido, el comercio entre México y Estados Unidos muestra un predominio prácticamente completo de autotransporte, como lo muestra la gráfica 1. No obstante, en los últimos años que comprende la gráfica se observa un ligero repunte del comercio por ferrocarril. Los datos en la gráfica parten de 1995 porque la base de datos consultada no tiene datos para años anteriores, por lo que una de las primeras tareas de la cooperación fue crear bases de datos confiables y homologados.

Por otro lado, el comercio entre Canadá y Estados Unidos, expresado en la gráfica 2, también muestra al autotransporte como el medio predominante sobre los demás. Es notable también que a partir de 1996 el transporte por ferrocarril creciera por encima del transporte aéreo.

GRÁFICA 2
COMERCIO ESTADOS UNIDOS-CANADÁ POR MODO DE TRANSPORTE
(MILLONES DE DÓLARES ESTADUNIDENSES)

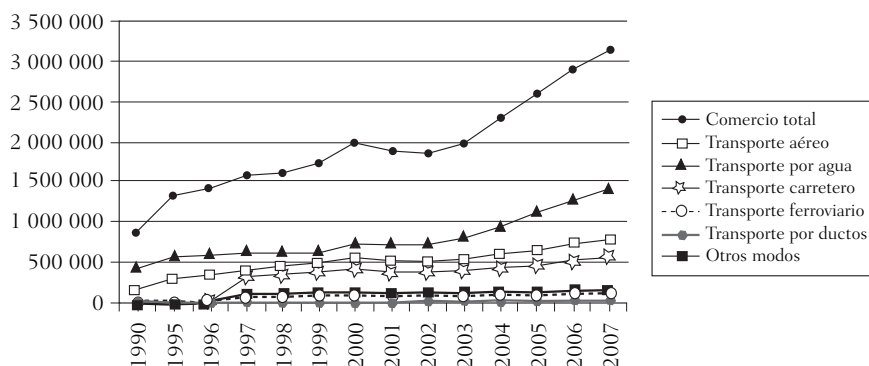


FUENTE: Estadística del Transporte en América del Norte, en <<http://nats.sct.gov.mx/nats/sys/index.jsp?i=2>>.

Al observar el comercio exterior total de Estados Unidos se ve que la importancia de los medios terrestres es mucho menor en relación con otros medios como el aéreo y el marítimo. En ese sentido, la gráfica 3 muestra que para ese país la distribución entre los modos de transporte es muy diversificada. El transporte marítimo tiene sentido principalmente para el comercio con Asia, Europa y Sudamérica. El uso de transporte aéreo se debe a que Asia, y en particular China, prefiere comerciar por ese medio, en vez de utilizar las rutas alternas de Canadá y México, en vista de los retrasos que implican dichos cruces fronterizos (BTS, 2008).

Los flujos provenientes de Asia llegan por vía marítima a los puertos del Pacífico, pero como no es ahí donde están los grandes mercados, la mercancía se lleva por medios terrestres hacia las zonas del centro y la costa este. Esa distribución se hace con transporte denominado multimodal, es decir, el traslado de la mercan-

GRÁFICA 3
 COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS, 1990-2007
 POR MODO DE TRANSPORTE
 (MILLONES DE DÓLARES ESTADUNIDENSES)



FUENTE: Estadística del Transporte en América del Norte, en <<http://nats.sct.gov.mx/nats/sys/index.jsp?i=2>>.

cía se realiza por medio de un solo operador. La Oficina de Estadística de Transporte de Estados Unidos (Bureau of Transport Statistics, BTS) afirma que ante la saturación de los puertos del Pacífico de Estados Unidos las rutas alternas para el comercio, por ejemplo con China, son a través de Canadá, Panamá, Suez-Gibraltar y los puertos del Pacífico mexicano. De ese modo, la carga se distribuye de la siguiente forma: el 44.66 por ciento llega directamente al Pacífico estadounidense, el 16.67 por ciento por México vía puertos del Pacífico y por tierra hasta la frontera, y el 21.11 por ciento hacia la región de los Grandes Lagos por vía de los puertos del Pacífico como Vancouver y por vía terrestre a la frontera (BTS, 2008: 9). La integración del transporte de manera multimodal en América del Norte es absolutamente necesaria ante la competencia de rutas alternas como la del Canal de Panamá, o incluso ante los largos viajes que hacen los buques provenientes de Asia vía Canal de Suez con destino a la costa este de Estados Unidos (BTS, 2008: 8).

Los cambios en los mercados internacionales —como el aumento en el precio de combustibles— explican que los flujos de China a Estados Unidos estén disminuyendo, sobre todo en productos con alto valor agregado por transporte (maquinaria pesada, por ejemplo), y que México, por su cercanía geográfica, tenga una posible ventaja (Serra Puche, 2005: 23). Ante esta situación, el mejoramiento del transporte en América del Norte recobra suma importancia.

A pesar de que el comercio entre los socios del TLCAN se ha triplicado desde 1994 y que el 80 por ciento se realiza por autotransporte, el transporte hoy es más costoso que antes del acuerdo. La industria del acero afirma, por ejemplo, que los retrasos le cuestan anualmente entre trescientos y seiscientos millones de dólares, y que el costo de los bienes en América del Norte se incrementa un 2.7 por cien-

to en promedio por los retrasos del transporte (Pastor, 2008: 88). En el caso de la industria automotriz, los efectos negativos son todavía más fuertes debido a los altos costos y a la ineficiente infraestructura de transporte, de manera que el costo final termina superando el valor de las reducciones arancelarias conseguidas con el TLCAN. Los cuellos de botella en las fronteras convierten de esta forma las ventajas del acuerdo en desventajas (Pastor, 2008: 89).

Para ilustrar el cuello de botella en las fronteras de Estados Unidos con México hay que mencionar que 4.2 millones de camiones llevan cada año más de cuatro mil millones de libras de frutas y vegetales de Sonora a Arizona. La alta concentración en los cruces y la necesidad de usar tres diferentes vehículos para cruzar la frontera aumentan los tiempos, los costos y la contaminación (Pastor, 2008: 88). Como se muestra en el cuadro 2, en las fronteras de Estados Unidos con México y con Canadá, la concentración en unos cuantos puntos de cruce señala la necesidad de nueva infraestructura para el tránsito transfronterizo.

Cooperación intergubernamental

A raíz de la firma del TLCAN crecieron los flujos en las zonas fronterizas y, en consecuencia, se evidenciaron las asimetrías entre las naciones en aspectos tecnológicos y de infraestructura, en el marco regulatorio y legislativo sobre transporte, en los costos y financiamiento del sector, así como en aspectos logísticos en general que cobran gran importancia en el momento de plantear una estrategia de integración (Rico, 2001: 7). A lo anterior hay que agregar la fuerte presión política tanto del sindicato de autotransportistas de Estados Unidos (los llamados *Teamsters*)¹ como la de la organización de empresarios de autotransporte en México (Cámara Nacional de Autotransporte de Carga, Canacar). Estas organizaciones de una forma u otra coinciden en que el libre tránsito transfronterizo afecta sus intereses y les ofrece pocas ventajas (Canacar, 2005).

La discusión sobre el libre tránsito del transporte de carga tiene origen en 1982. Estados Unidos permitía a las empresas autotransportistas mexicanas y canadienses operar dentro de su territorio con un permiso de la Comisión Interestatal de Comercio (Interstate Commerce Commission, ICC). A partir de ese año, el Congreso de ese país expidió una Ley de Reforma de la Regulación de Transporte que imponía una moratoria de dos años para otorgar nuevos permisos, debido a que México y Canadá no permitían la entrada de camiones estadounidenses a sus respectivos territorios (Mendoza y Díaz, 2003: 1116). Esta controversia se resolvió con Canadá con la firma del Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (TLCCEU), mientras que con México la búsqueda de solución fue pospuesta hasta las negociaciones del TLCAN (Mendoza y Díaz, 2003: 1116), y aún hoy queda pendiente el cumplimiento de lo pactado.

¹ Principal asociación de transportistas en Estados Unidos que incluso tiene afiliados en Canadá, normalmente ligados al Partido Demócrata. Por eso coincide que con las administraciones republicanas se abre más el tema de la libre circulación, y con los demócratas se cierra.

CUADRO 2
 PRINCIPALES PUNTOS DE CRUCE FRONTERIZO EN AMÉRICA DEL NORTE, 2004
 (MILES DE DÓLARES)

	<i>Todos los modos terrestres</i>	<i>Camión</i>	<i>Tren</i>
Comercio total	633 526 711	452 952 617	108 360 115
Total Canadá-Estados Unidos	408 612 969	268 659 618	74 543 847
10 puntos principales	323 649 709	247 417 702	63 095 059
Detroit, Michigan	113 668 714	93 882 632	19 276 281
Buffalo-Niágara, Nueva York	68 283 239	52 248 579	10 261 760
Port Huron, Michigan	65 879 966	37 704 369	23 959 412
Champlain-Rouses Port, Nueva York	15 945 026	14 147 689	1 133 615
Blaine, Washington	14 175 533	11 074 258	3 092 083
Alexandria Bay, Nueva York	11 008 768	11 005 130	n.d.
Pembina, Dakota del Norte	10 744 181	10 213 646	199 400
Sweetgrass, Massachusetts	9 008 514	6 591 707	940 339
Portal, Dakota del Norte	8 006 892	4 179 980	3 712 307
Highgate Springs, Vermont	6 982 876	6 369 713	519 862
Total México-Estados Unidos	224 949 742	184 292 998	33 816 269
10 puntos principales	211 103 066	179 566 108	33 587 526
Laredo, Texas	89 510 852	63 985 424	25 398 735
El Paso, Texas	42 779 555	39 531 129	2 928 668
Otay Mesa, California	22 188 749	22 171 883	n.d.
Hidalgo, Texas	15 877 171	15 863 990	2,020
Nogales, Arizona	12 073 215	10 514 995	1 545 195
Browsville-Cameron, Texas	10 677 779	9 800 070	787 761
Calexico, California	9 942 717	9 645 911	166 244
Eagle Pass, Texas	4 098 505	4 098 505	2 758 847
Del Rio, Texas	2 797 360	2 797 043	48
Santa Teresa, Nuevo México	1 157 163	1 157 156	7

NOTA: n.d.=no hay datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos del U.S. Department of Transportation, Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transport Statistics.

Cooperación trilateral en el marco del TLCAN

El TLCAN dispuso la creación de mecanismos para la cooperación en transporte. Inicialmente éstos fueron trilaterales, pero debido a que la problemática de Estados Unidos con Canadá y con México eran distintas se crearon mecanismos separados

para cada caso. Años después, con la crisis de seguridad por los ataques terroristas de septiembre de 2001, los retrasos adicionales en las fronteras por las revisiones de seguridad motivaron nuevas negociaciones que culminaron en el ASPAN, y el tema se ha vuelto de nuevo un asunto trilateral.

El TLCAN crea el Grupo Trilateral de Asesoría de Transporte (GTAT), que a su vez forma el Subcomité de Normas de Transporte Terrestre (SNTT). El grupo de trabajo se conforma por un representante de los ministerios de transporte de cada país. El SNTT tiene como objetivo primordial hacer compatibles las “medidas relativas a normalización referentes a vehículos, incluso las relativas a pesos y dimensiones, llantas, frenos, partes y accesorios, aseguramiento de la carga, mantenimiento y reparación, inspecciones, emisiones y niveles de contaminación ambiental” (Mendoza y Rico, 2005: 40). Entre los logros del SNTT se encuentra el Plan Inicial a Cinco Años para Incrementar la Cooperación en el Campo de las Tecnologías de Transporte en Norteamérica² (IMT-USDOT-MTC, 1998). Este plan consiguió que la Ley de Eficiencia del Transporte Terrestre Intermodal de Estados Unidos (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA) autorice la creación de la Oficina de Estadísticas de Transporte dentro del Departamento de Transporte, que permite tener una base de datos más o menos específica sobre el sector (IMT-USDOT-MTC, 1998). Por otro lado, como resultado de los trabajos del GTAT, México reformó su Norma de Pesos y Dimensiones para Autotransporte Federal, ya que las dimensiones permitidas para el autotransporte en México eran mayores que en Estados Unidos y Canadá. Este punto cobra importancia, puesto que los vehículos con mayor peso y dimensión desgastan más los caminos y representan un mayor riesgo (Mendoza y Rico, 2005: 104).

La primera propuesta para resolver el problema del congestionamiento era canadiense y se llamaba Plan de Acción de Fronteras Inteligentes Canadá-Estados Unidos que, sin embargo, al aprobarse la Ley de Reforma a la Inteligencia y de Prevención al Terrorismo (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act, IRTPA) no prosperó (Canadian International Council-Brookings Institution, 2009: 9). Más adelante y ya en el marco de la ASPAN, el asunto ha sido tratado de manera trilateral al hacer extensivo a Canadá el Plan de Fronteras Inteligentes para México. Dicho plan incluye treinta puntos de cruce en Canadá y diez en México que comparten medidas de seguridad e introducen nuevas tecnologías para dar seguimiento a las unidades de transporte.³

² De aquí en adelante Plan a Cinco Años.

³ Otros programas son la Red Segura Electrónica para la Rápida Inspección de Pasajeros (Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection, SENTRI), el Sistema de Aforo Vehicular (Siave), la Iniciativa de Viajes en el Hemisferio Occidental, Comercio Libre y Seguro 2005 (Free and Secure Trade, FAST), la Alianza de Comercio contra el Terrorismo 2001 (Customs-Trade Partnership Against Terrorism, C-TPAT), el Programa de Fronteras Inteligentes (Canadian International Council-Brookings, 2009: 10, 21-23).

Cooperación bilateral intergubernamental México-Estados Unidos

La relación México-Estados Unidos en el tema del transporte ha sido conflictiva. Los capítulos XI sobre inversión y XII sobre comercio transfronterizo de servicios del TLCAN para el caso de México no incorporan el libre tránsito en autotransporte, al mismo tiempo que se acuerda negociar una apertura paulatina que culminaría en 2000 (Mendoza y Rico, 2005: 37). Esta apertura, hasta la fecha, no se ha consumado. Para responder a lo pactado en el TLCAN, la ICC da parcialmente por concluida la moratoria que tenía lugar desde 1982 y faculta al Ejecutivo la regulación de autotransporte. Sin embargo, en 1995 el Congreso de Estados Unidos expide la Ley de Terminación de la ICC y traslada al Ejecutivo la facultad de eliminar y modificar la moratoria (Mendoza y Díaz, 2003: 1115-1116).

En 1995 los *Teamsters* piden a la Corte de Apelaciones de Estados Unidos una suspensión de la regla de la ICC, que permite el acceso a camiones mexicanos, con el fin de asegurar la duración indefinida de la moratoria para México. En esas mismas fechas, el secretario de Transporte de Estados Unidos declara que postergarán la apertura por motivos de seguridad vial. Finalmente, la Corte de Apelaciones falla contra los *Teamsters*, aunque aprueba la moratoria hasta presentar un procedimiento administrativo correcto para la apertura (Mendoza y Díaz, 2003: 1117).

El asunto de la apertura ha llegado al grado de instalar un panel arbitral para resolverlo. La resolución final de éste da la razón a México, argumentando que los motivos del incumplimiento de Estados Unidos no son válidos (Mendoza y Díaz, 2003: 1117). En consecuencia, en 2002 tiene lugar el primer intento de apertura que incluye severas medidas de inspección, y tiene el inconveniente de que depende de la disposición de personal para supervisar la frontera México-Estados Unidos, lo cual pone en duda la voluntad de encontrar una solución al problema (Mendoza y Díaz, 2003: 1117). Más adelante y para seguir retrasando la apertura con México, el Departamento de Transporte de Estados Unidos (U.S. Department of Transportation, USDOT) argumenta que es necesario realizar estudios de impacto ambiental de la entrada de los camiones mexicanos antes que permitir la libre circulación, en concordancia con la Ley de Política Nacional Ambiental y de Aire Limpio (Huffbauer y Schott, 2005: 27-28). El caso esta vez llega hasta la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, que en 2004 resuelve que no se requiere estudio alguno sobre el impacto ambiental de los camiones mexicanos (Mendoza y Rico, 2005: 44).

Por su parte, los actores no gubernamentales —la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (Canacar) y los *Teamsters*—, que juegan un rol vital en el conflicto del transporte, en 2005 celebran un encuentro en que coinciden en su falta de interés en la apertura (Canacar, 2005: 3).

El Comité de Trabajo Conjunto (Joint Work Committee, JWC) es el mecanismo más significativo a nivel intergubernamental entre México y Estados Unidos. Creado en 1994 por un memorándum de entendimiento firmado por los ministerios de Transporte de ambos países (SCT-USDOT, 1994), uno de sus principales productos es el Estudio Binacional de Programación y Planeación del Transporte Fronterizo, que aporta las bases para elaborar planes de trabajo anuales (USDOT y Federal

Highway Administration, 2009), los cuales emiten una serie de recomendaciones respecto a las prioridades del transporte transfronterizo. En el JWC se reúnen representantes de las agencias federales y estatales de transporte, empresas que participen en la construcción de infraestructura fronteriza, así como consultores privados e instituciones educativas para intercambiar opiniones y exponer resultados. No se cuenta con fondos asignados para la creación de infraestructura y tampoco para la investigación sobre el sector de transporte.

La acción más directamente encaminada hacia el cumplimiento de lo pactado en el TLCAN era el Proyecto Demostrativo o Programa Piloto de Autotransporte Transfronterizo, que tuvo como objetivo permitir el paso a cien empresas transportistas de cada país por un periodo de un año a partir de 2007 y que fue extendido hasta inicios de 2009 (Torres, 2009). Este programa sirvió para que las empresas mexicanas que participaban elevaran estándares de calidad, seguridad y de protección al ambiente, de acuerdo con las normas de Estados Unidos. El Consejo de Competitividad de América del Norte (CCAN), en su reporte a los jefes de Estado de 2008, considera que el programa piloto fue un importante paso para incrementar la competitividad de América del Norte, reducir la congestión y la contaminación en la frontera y promover el crecimiento económico (NACC, 2008: 5-6). No obstante, el proyecto demostrativo es cancelado en 2009, probablemente por razones de relaciones de fuerza políticas en el gobierno de Obama. La Casa Blanca, más adelante, se compromete a presentar un nuevo esquema para la apertura, que hasta la fecha no sale a la luz (Lombera, 2009).

Cooperación intergubernamental Canadá-Estados Unidos

En 1987, mediante la firma del TLCCEU, se acuerda el libre tránsito de autotransporte entre ambas naciones (Mendoza y Rico, 2005: 39); esto da fin a la controversia generada en 1982. Sin embargo, el tránsito no se encuentra exento de dificultades y requiere de una intensa y constante atención. Para establecer los canales de cooperación, la Administración Federal de Carreteras (Federal Highway Administration, FHWA) crea dos grupos de trabajo: uno en 1994, el JWC con México y otro en 2000, el Grupo de Trabajo Transfronterizo (Transportation Border Working Group, TBGW) con Canadá. El TBGW se organiza mediante subcomités: de Tecnología, de Coordinación de Infraestructura Fronteriza, de Política, de Estadísticas de Comercio y Tráfico. Esta forma de trabajar en conjunto hace muy eficiente y fluida la cooperación.

El Subcomité de Tecnología tiene entre sus logros la creación de la Arquitectura de Información Fronteriza de Flujos. Este proyecto fomenta los aspectos tecnológicos, planea infraestructura fronteriza y enlaza a proveedores de tecnología con los usuarios. Esencialmente, se trata de una sistematización de estadísticas, acciones y planes entre todas las agencias que elaboran planes o tienen alguna responsabilidad en las fronteras. El subcomité fomenta el uso de tecnologías para la reducción de los tiempos de espera y cruce en las fronteras, además de que integra considera-

ciones tecnológicas en la planeación de las fronteras (TBWG, 2005). El Subcomité de Coordinación en Infraestructura genera, en 2003, el Compendio de Infraestructura Fronteriza, que contiene la descripción de los puertos en cuanto a sus flujos, propietarios, operadores e infraestructura física, y logra importantes avances en la coordinación binacional de proyectos de infraestructura (TBWG, 2005). Finalmente, el Subcomité de Políticas promueve la cooperación para alcanzar la armonización de las normas y reglamentos en transporte y sirve de conexión entre los actores que producen trabajo e investigaciones. Mediante este subcomité el TBWG se propone coordinar la planeación del transporte, la implementación de políticas y el despliegue de tecnologías para impulsar la infraestructura y las operaciones en las fronteras (TBWG, 2005).

Cooperación vía asociaciones público-privadas

Las asociaciones público-privadas representadas por los corredores de transporte que no cuentan con la participación de los gobiernos federales se centran en la cooperación dentro de regiones específicas que se identifican por sus vínculos económicos (Canadian International Council-Brookings Institution, 2009: 13) y constituyen mecansimos para reconocer y fortalecer la vocación regional de territorios transfronterizos (Policy Research Initiative, Government of Canada, 2006: 11-13). Para algunos autores, los corredores son un fenómeno de formalización de esquemas y acciones regionales de gestión del desarrollo conjunto en un contexto binacional o incluso trinacional que mejoran la posición de la región en el ámbito internacional (Wong, 2005: 79) Estas asociaciones tienen como característica principal establecer lazos entre los gobiernos estatales y municipales, actores privados, así como los centros de investigación en temas de transporte. Se centran en crear organizaciones que promueven foros de diálogo entre todos los interesados en mejorar las cadenas de transporte en un territorio específico. Algunas de estas asociaciones no son precisamente corredores de transporte sino de comercio o de desarrollo económico que, no obstante, dedican atención especial a los asuntos de transporte como una forma de mejorar la competitividad y el comercio.

Corredores bilaterales

En Estados Unidos, desde 1991, se han destinado recursos para mejorar la infraestructura de transporte y la estrategia ha sido designar áreas a las que se llama corredores. En 1991 fue creada la ley ISTEA, que identificó veintiún corredores prioritarios y les asignó fondos para los años de 1992 a 1997. Más tarde se aprobaron otras leyes, como en 1998 la de Eficiencia de Transporte para el siglo XXI (Transportation Efficiency Act, TEA-21), y en 2008, Transporte Seguro, Confiable, Flexible y Eficiente: un Patrimonio para los Usuarios (Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users, SAFETEA-LU), con el fin de canalizar

vastos fondos para el transporte. En 2005 por ejemplo, el monto de estos fondos alcanzó ciento cuarenta millones de dólares (FHWA, 2009). Para determinar el monto de los recursos destinados, uno de los criterios que se toma en cuenta es la cantidad de cruces fronterizos que tenga el corredor (Villa y Rothe, 2007: 3).

Entre Canadá y Estados Unidos el desarrollo de estas asociaciones se facilita, puesto que sus sociedades tienen mucho en común: lenguaje, tipo de legislación (*common law*), una extensa y activa frontera, flujos de personas, comunicación compartida como Internet, telefonía celular, el hecho de que los aeropuertos canadienses permiten las revisiones previas del gobierno de Estados Unidos e incluso actualmente se discute si esta medida podría aplicarse en el transporte en carreteras y en trenes (Russ, 2007: 13-14). Entre estas dos naciones existe una red de ferrocarriles que operan indistintamente en ambos lados de la frontera. Por ejemplo, la empresa Canada National (CN) opera varias rutas al interior de Estados Unidos, o bien Burlington Northern Santa Fe (BNSF) opera rutas en el interior de Canadá, lo cual de por sí hace intensa la cooperación entre empresas ferroviarias.

Debido a la alta armonización de los criterios del transporte ferroviario, existen acuerdos como el de Interconexión de BNSF-CN, que permiten intercambiar cargas para facilitar la reducción de viajes y evitar carros vacíos. Este acuerdo hace ahorrar catorce millones por año, reduce los tiempos de entrega, disminuye el tráfico en las terminales de Chicago y combate la contaminación sin necesidad de mayor inversión o de infraestructura; actualmente CN tiene un acuerdo similar con Union Pacific (UP) (Boske, 2005: 20-22). Otro ejemplo de este tipo de acuerdos es el de Arrastre entre Canadian National (CN)-Canadian Pacific (CP)-Norfolk Southern (NS), de 2004, que se hizo con el fin de mejorar el tráfico de carga en Nueva York en el marco de racionalizar los servicios entre las regiones del este de Estados Unidos y Canadá. Con este acuerdo, los ferrocarriles lograron recuperar competitividad ante el autotransporte (Boske, 2005: 48-49).

Entre las asociaciones público-privadas se encuentran también la Región Económica del Pacífico Noroeste que coordina a legisladores, gobiernos locales y empresarios de Alaska, Alberta, Columbia Británica, Idaho, Montana, Oregon, Washington y el territorio del Yukón (Blank, 2006: 9). Esta asociación, desde 1991, provee fondos para la cooperación, y se divide en grupos de trabajo entre los que destacan los asuntos fronterizos, comercio y transporte. Los grupos de trabajo son la columna vertebral de la organización y presentan incluso iniciativas legislativas, patrocinan conferencias y producen documentos especializados (Blank, 2006: 9).

El Corredor Quebec-Nueva York centra su atención en temas de transporte sobre todo entre las comunidades de San Lorenzo, Richelieu, Champlain y el valle de Hudson. Este proyecto inició en 2001 con el fin de facilitar los cruces fronterizos en Lacolle-Champlain. Más tarde, la evolución del *cluster* de alta tecnología instalado en la región promovió la creación del Consejo de Desarrollo Económico del Corredor Quebec-Nueva York. Otra asociación es el Corredor del Río Colorado entre los estados de Manitoba, Dakota del Norte y Minnesota, cuyos principales actores son grupos empresariales, líderes comunitarios y gobiernos locales (Russ, 2007: 12; Wong, 2005: 86).

En la otra frontera entre México y Estados Unidos se destaca el corredor de Tijuana-San Diego que, a pesar de ser reducido en tamaño, tiene proyectos de coordinación en materia ambiental, económica, social y de infraestructura (Wong, 2005: 86). En el caso de Alianza Económica Camino Real son siete las ciudades que en tiempos de la Colonia formaban el antiguo camino real entre Las Vegas, Santa Fe, Albuquerque, Las Cruces, El Paso, Ciudad Juárez y Chihuahua. En este caso, los principales actores son las cámaras de comercio, universidades y gobiernos municipales, que buscan estimular el crecimiento económico de la región (Wong, 2005: 186).

El Acuerdo de Estados del Golfo de México se estableció entre los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Yucatán, Campeche y Quintana Roo (México), Florida, Alabama, Misisipi, Louisiana y Texas (Estados Unidos), que comparten la costa del Golfo de México. En 2000 se dieron los primeros pasos para crear el Secretariado del Acuerdo de los Estados del Golfo de México y en 2002 se creó la Asociación de los Estados del Golfo de México Inc., como organización representativa del sector empresarial. Los principales temas que va a tratar son la construcción de infraestructura, transporte, seguridad, protección ambiental, con el fin de promover la investigación regional e influir en las políticas públicas (Blank, 2006: 11). Los asociados mexicanos firmaron un acuerdo con la Administración Marítima de Estados Unidos en que se comprometen a fortalecer la navegación corta (*short shipping*) en el Golfo de México y se sabe que, por ejemplo, Daimler-Chrysler ya comenzó a utilizar esta ruta para trasladar vehículos y partes de México a Estados Unidos a través de los puertos de Tampa y Pensacola en vez de utilizar medios terrestres (Blank, 2006: 11).

Corredores trilaterales

La organización más importante es la Coalición del Súper Corredor de América del Norte (North America's Corridor Coalition, Inc., NASCO), que cuenta con el mayor grado de organización, tiene oficinas en Texas y representación en Canadá y México. El corredor se extiende del puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán en México, pasa por el cruce fronterizo de Laredo, Texas y culmina en Winnipeg, Canadá. Esta organización fue creada en 1994 e identificada como la Súpercarretera de América del Norte, que más adelante cambió su nombre a corredor. En la NASCO participan los ferrocarriles Kansas City Southern (KCS), Kansas City Southern México (KCSM), Ferromex y Union Pacific; también operadores globales de transporte multimodal, así como gobiernos municipales de Winnipeg, Manitoba (Canadá), Kansas City, Dallas Forth Worth, San Antonio, Bell County, Missouri (Estados Unidos) y los estados de Michoacán, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas, Guanajuato, Nuevo León, Hidalgo y Tamaulipas (México) y las Administraciones Portuarias Integrales (API) de Manzanillo y Lázaro Cárdenas (NASCO, 2008).

Anteriormente, la NASCO sólo tenía presencia en el área central de México, pero debido al colapso de los puertos del Pacífico estadounidense por la huelga de estibadores surgió la idea de extenderla hacia los puertos de Lázaro Cárdenas y de

Manzanillo en México. Estos puertos fueron redescubiertos como de alto potencial de desarrollo y capacidad para recibir grandes buques de séptima generación, capaces de transportar hasta doce mil TEU.⁴ En Lázaro Cárdenas se introdujeron nuevas tecnologías como la instalación de grúas especiales para los grandes buques y el manejo de tecnologías de la información.

Esta organización realiza cada año una conferencia en la que se reúnen todos los miembros, intercambian información y experiencias de logística. Participan gobiernos, empresas proveedoras de servicios de transporte y logística, usuarios del transporte, académicos, entre otros. De ese modo, cada actor puede enriquecerse de ideas, establecer redes de cooperación y negocios y trasladar las experiencias de éxito a otros territorios a lo largo del corredor. Como resultado de su acción para México se ha creado el régimen aduanal de Recinto Fiscalizado Estratégico (RFE),⁵ que facilita la operación de centros de concentración de carga denominados puertos secos, y ha apoyado su construcción como una opción logística. En este sentido, la NASCO ha formado una Red de Puertos Secos de Norteamérica (North American Inland Ports Network, NAIPN), que también realiza un foro anual. A lo largo del corredor se enlazan los puertos secos de San Luis Potosí, Guanajuato, Monterrey, Nuevo Laredo, San Antonio, Forth Worth, Kansas City y Chicago (NASCO, 2008).

La NASCO en México funciona también como órgano asesor de las secretarías de Economía y de Comunicaciones y Transportes (NASCO, 2008). Desde 1998 el presidente Zedillo lanzó un proyecto de corredores multimodales que continuaron los siguientes gobiernos, como parte del Plan Nacional de Infraestructura. Sin embargo, este plan, a falta de recursos públicos y de planeación a largo plazo, poco ha avanzado (Secretaría de Economía, 2008). Por el lado positivo hay que agregar que este corredor promueve el uso de nuevas tecnologías como por ejemplo la localización satelital NAFTRACS (North American Facilitation of Transportation, Trade, Reduced Congestion and Security) y el cumplimiento de los criterios de la Agencia de Protección Ambiental para la reducción de emisión de contaminantes (NASCO, 2008). Uno de los atractivos de este tipo de proyectos es justamente atraer inversión. Ejemplos para ello son la operadora portuaria Hutchison Ports Holding en Lázaro Cárdenas (API Lázaro Cárdenas, 2008) y el desarrollo de un centro logístico en Hidalgo, así como las inversiones de la ferroviaria KCSM, a pesar de la crisis financiera mundial (Acosta, 2010; Torres, 2009). Otro ejemplo es la llegada de la empresa aeronáutica Triumph en Zacatecas, a menos de un año de la incorporación de ese estado a la NASCO (Lucerna, 2009), y la instalación de la empresa automotriz china FAW en Michoacán (Castillo, 2008).

Otra de las asociaciones de nivel trilateral es Canamex, que se forma con la participación de los estados de Arizona, Idaho, Nevada, Utah y Montana en Estados

⁴ Un TEU (*twenty equivalent unit*) equivale a un contenedor de veinte pies.

⁵ Los RFE son centros donde se hace el despacho aduanal y las revisiones comerciales respectivas desde el punto de fabricación y ya no en la frontera, con lo que se agiliza el tránsito. Aunque compiten con otros regímenes aduanales, los RFE se asemejan a las zonas de libre comercio que existen en Estados Unidos (Meridian 100°, 2007).

Unidos, por Sonora en México y por Alberta en Canadá. Dichos estados se caracterizan por tener poca población y ser de vocación agrícola. Arizona provee el 40 por ciento de los gastos de operación de la organización y en 1999 la asociación recibió un millón de dólares del Congreso de Estados Unidos (Blank, 2006: 7). Sus logros hasta ahora han sido modestos pero de alto impacto regional, sobre todo en la zona de Sonora-Arizona donde se han generado fuertes vínculos comerciales. Entre sus planes recientes se encuentra convertir a Guaymas en un puerto del corredor para alimentar las zonas manufactureras de Sonora que usan insumos de Asia, y dar salida a los productos agrícolas que produce la región.

Por su parte, el Corredor Comercial Ports-to-Plain enfoca su acción en crear fronteras inteligentes para hacer más eficiente el transporte. El territorio que comprende este corredor es escasamente poblado; en total equivale a la población de Los Ángeles, tiene pocos centros industriales pero su importancia radica en ofrecer una alternativa a los corredores más saturados como la NASCO. Su objetivo es enlazar las zonas fronterizas de Texas y México con los mercados de Edmonton, Calgary, Saskatoon y Vancouver mediante la mejora de los puntos de cruce en Eagle Pass, Del Rio y El Paso (Blank, 2006: 6).

Otro corredor, el denominado Corredor Comercial del Centro de Norteamérica (Central North American Trade Corridor Association, CNATCA), tiene como objetivo promover la conexión entre la zona centro de Estados Unidos con la parte norte de México y llegar hasta Alaska. Este corredor planea convertir esa zona en la más dinámica económicamente hablando, mediante una cadena de zonas industriales que ya existen o que están en desarrollo; para ello, realiza reuniones anuales con el fin de analizar la forma de incrementar el comercio norte-sur (Blank, 2006: 6).

Conclusiones

La cooperación en transporte tiene un alto impacto en prácticamente todos los sectores de la economía. Éste se debe a la reducción de costo de ese servicio, la promoción de prácticas con criterios internacionales y de mejoras en la emisión de contaminantes, la reducción de consumo de combustibles, la creación de sistemas de transporte más seguros, mejorar la construcción de caminos y vías férreas, así como la optimización de los traslados y el uso del espacio en los vehículos.

En este trabajo, el tema de la cooperación en el sector transporte se ha abordado a partir de dos estrategias: la intergubernamental y la asociación público-privada, ambas tanto a nivel trilateral como bilateral (véase cuadro 3). Desde luego éstas no son estrategias del todo independientes, pero, para fines analíticos, han sido diferenciados. Respecto a la cooperación intergubernamental, el mayor problema es la escasa coordinación entre las agencias que intervienen en el transporte de los tres países. La intensidad de este problema es menor en el caso de Canadá y Estados Unidos que en el de México y Estados Unidos.

El principal problema que enfrenta el sector transporte en América del Norte es la congestión de los cruces fronterizos, puesto que no se trata sólo de los flujos

CUADRO 3
LA COOPERACIÓN EN TRANSPORTE TERRESTRE EN AMÉRICA DEL NORTE

<i>Estrategia</i>	<i>Mecanismos</i>	<i>Motivación</i>	<i>Resultados</i>	<i>Alcances y límites</i>
Intergubernamental	TLCAN GTAT SNIT ASPAN	Económica Política Armonización normativa Seguridad	Plan a Cinco Años, FAST, C-TPAT, Plan de Fronteras Inteligentes	No se ha cumplido lo establecido en TLCAN entre México y EU Los grupos de presión (<i>Teamsters</i> , <i>Cancar</i>) influyen en las posiciones de los gobiernos mediante las elecciones Ausencia de una coordinación de América del Norte en inversión y planes de infraestructura No se proponen un desarrollo de la región, pues no hay recursos disponibles para disminuir las asimetrías
	JWC México- EU	Intercambio de información	Planes y proyectos Documentos especializados	Reuniones muy amplias en temas y regiones a tratar División del trabajo poco definida Lento crecimiento de infraestructura respecto a los flujos de comercio
	TBWG	Intercambio de información Cooperación tecnológica	Organización puntual de subcomités con funciones específicas Arquitectura de flujos fronterizos	Importante coordinación en construcción fronteriza de infraestructura La coordinación en la infraestructura fronteriza permite responder al aumento de flujos de comercio
Asociaciones público-privadas	Corredores de transporte	Mejora de la cadena de transporte	Gestión regional más eficiente Flexibilidad ante cambios en el entorno internacional Atracción de inversiones y recuperación de competitividad Reproducción de de experiencias de éxito entre regiones con mayor facilidad	Ausencia de un marco regulatorio a nivel América del Norte para los corredores Infraestructura de ferrocarril en México insuficiente para competir con autotransporte No incorporan asociaciones de autotransportistas

FUENTE: Elaboración propia.

regionales sino también de los provenientes de Asia. Los programas como FAST, SENTRI o C-TPAT, que restringen la creación de líneas de paso rápido, no son suficientes para resolver este problema. Una de las conclusiones de este trabajo es que para hacer frente a la congestión hace falta una inversión conjunta en infraestructura de transporte que tenga aportaciones proporcionales al tamaño de la economía de cada país. Es cierto que una iniciativa de este tipo enfrentaría dificultad política para ser aprobada en los respectivos congresos federales, pero sería clave para la solución del problema. En cuanto que no se puede lograr una acción de este tipo, al menos se debería lograr una mayor coordinación en la planeación de la infraestructura de transporte.

La infraestructura de transporte existente en América del Norte es producto de la historia del comercio internacional, el comercio interno e incluso de los modelos de desarrollo que han seguido las naciones a lo largo del tiempo. Lo deseable sería contar con los recursos suficientes para la modernización completa de la infraestructura. En el caso de México —de acuerdo con su nivel de crecimiento modesto durante los últimos treinta años—, sólo se han destinado fondos muy limitados a esta infraestructura. Los mecanismos de cooperación intergubernamental frecuentemente se han quedado en la elaboración de estudios y planes, y se observan pocas acciones realizadas.

Respecto a la estrategia de cooperación mediante asociaciones público-privadas en las que participan gobiernos, empresas y centros de investigación, los resultados son más alentadores. Este tipo de cooperación se refiere básicamente a creación y mejoramiento de corredores de transporte. Su estrategia consiste en reunir a los actores interesados en las mejoras del transporte, establecer canales de intercambio y diseñar planes en correspondencia con las demandas reales. Las organizaciones que representan a los corredores se han convertido en actores muy influyentes que están siendo consultadas por todos los niveles de gobierno. Estas asociaciones a menudo funcionan como cabilderos en la política federal y local. La estrategia de las asociaciones público-privadas se caracteriza por la flexibilidad que les permite responder con mayor rapidez a los cambios en los flujos del comercio y ajustarse a las prioridades nacionales. Por la forma en que se constituyen y actúan estas organizaciones mejoran los canales de comunicación y los niveles de gobernanza de la región (Policy Research Initiative-Government of Canada, 2006: 8).

Ambas estrategias de cooperación pueden ser consideradas como complementarias. Los mecanismos intergubernamentales son foros que tratan los problemas de una forma tan general y global que en muchas ocasiones pierden eficiencia. En cambio, las asociaciones público-privadas tienen una visión más local, y por tanto, más apta a la solución de problemas. En este sentido, las asociaciones pueden ser vehículos que aportan el nutriente para la planeación que se realiza en el nivel intergubernamental, de tal modo que una experiencia exitosa de una región pueda ser aplicada en otra.

Como resultado de las dos estrategias de cooperación, en concreto para el caso de México, se puede asumir que existen algunas mejoras en cuanto a la tecnología y el medio ambiente, entre las que vale la pena destacar el programa de uso eficiente

de combustible, uso de tecnologías de información para la seguridad, armonización de estadísticas y mayor interacción entre sectores académicos. Puede ser considerado como un resultado el simple hecho de que los autotransportistas de México han tenido la oportunidad de demostrar que son capaces de alcanzar altos estándares de seguridad, como en el caso del Programa Demostrativo, cuando el marco regulatorio les exige. En el caso de México, la incapacidad de las autoridades para hacer cumplir los reglamentos disminuye el impacto de los resultados potenciales de la cooperación. Un buen ejemplo para ilustrar esta situación lo constituye el caso de las empresas que se apegan a la legalidad y se ven obligadas a competir en condiciones de inequidad con aquellas que no lo hacen, porque estas últimas pueden ofrecer un servicio de menor costo, y por tanto, tener más demanda. Esta misma incapacidad ha sido utilizada por Estados Unidos como argumento para justificar el incumplimiento de lo acordado sobre el libre tránsito de autotransporte.

En el tema de transporte frecuentemente se responsabiliza a las organizaciones gremiales en ambos lados de la frontera por la insuficiente cooperación; sin embargo, esta investigación detecta otros factores adicionales que explican el fenómeno, como son la falta de coordinación en los planes de infraestructura fronteriza de transporte y, de forma muy relevante, la poca voluntad de realizar inversiones importantes en este sector en las regiones menos desarrolladas. Otro elemento explicativo es la diferencia de facultades de los poderes locales para tomar decisiones en materia de transporte. En el caso de México, por ejemplo, otorgar mayores facultades a los estados permitiría una mejor coordinación en los planes transfronterizos.

Actualmente, tanto la estrategia de asociaciones público-privadas como la intergubernamental se concentran en las regiones fronterizas, donde la inversión y la disponibilidad de recursos es mayor, pero hace falta una estrategia compensatoria para trasladar recursos a las regiones con menor infraestructura de transporte. La acción de las empresas privadas en el sector de transporte no puede quedarse aislada de una intervención gubernamental. Ésta es necesaria para evitar que las empresas sólo inviertan en lugares que ofrecen ganancias inmediatas y, de esta manera, se profundicen las asimetrías existentes en la región de América del Norte.