

NUEVOS RUMBOS DEL TLCAN: NODO Y CORREDOR DE TRANSPORTE

*Stephen Blank**

Al finalizar la década de los noventa, una “tormenta perfecta” amenazaba con perturbar el curso de la integración económica norteamericana que se había intensificado durante las dos décadas anteriores. En los ochenta y noventa, sectores clave de las economías canadiense, estadounidense y mexicana estaban vinculados en una colaboración transfronteriza. Centros de producción especializada y nodos de distribución formaron una red a lo largo del continente, permitiendo a las firmas elegir los sitios más favorables para mejorar su productividad a escala continental y global. Un eficaz transporte de mercancías resultaba esencial para estos nuevos sistemas y, durante estos años, los trenes, camiones y aerolíneas de América del Norte trasladaron crecientes volúmenes de bienes con mayor eficiencia. Pero hacia finales de los noventa, el sistema de transporte parecía al borde de la crisis. Muchos temían un retroceso desde una producción más eficiente, de bajos niveles de inventario *just in time* (JIT, justo a tiempo) hacia sistemas de abundante inventario *just in case* (JIC, sólo si se necesita).

¿Por qué? ¿Qué sucedió?

La historia comienza a principios de los años ochenta con la caída de los precios del petróleo por un lado y la creciente integración económica norteamericana por el otro. El colapso de los precios del petróleo en 1982 echó por tierra los planes de Ottawa y la Ciudad de México de utilizar los beneficios inesperados de unos precios más elevados del petróleo para distanciar sus economías de la de Estados Unidos. Enfrentada a una deuda en alza, Ottawa llegó a la conclusión (y pronto lo haría México) de que la cuestión no era si habría una solución norteamericana, sino qué clase de solución. El gobierno de Trudeau recurrió a Washington para un nuevo arreglo comercial, emprendiendo un proceso que culminó en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (Canada-United States Free Trade Agreement, CUFTA), firmado por el gobierno conservador de Brian Mulroney en 1988.

* Malcolm Cairns, Graham Parsons, Barry Prentice, Juan Carlos Villa y yo hemos escrito varios artículos sobre el transporte de mercancías en América del Norte durante los últimos años. Este ensayo se desarrolla a partir de nuestra colaboración, aunque mis colegas no son responsables de ningún error presente en este artículo. Estoy en deuda con Stephanie Golob por sus consejos sobre el texto.

Los estudios revelaban que, en realidad, las políticas económicas nacionalistas de los años setenta no habían reducido el crecimiento del comercio y la inversión que vinculaba a las economías norteamericanas. Por el contrario, había tenido lugar un importante cambio en la estructura de la economía norteamericana. En un momento de liberalización comercial por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), competencia internacional más dura y margen de utilidad en descenso, muchas firmas estadounidenses (y extranjeras) racionalizaron sus operaciones, reduciendo el excedente de capacidad invertido en plantas filiales canadienses y mexicanas; construyeron redes integradas de producción, mercadotecnia y subcontratación norteamericanas —reproduciendo avances que desde 1965 se habían dado en la industria automotriz—. El resultado fue una integración “mucho más profunda”, en donde gran parte del crecimiento se dio en el comercio transfronterizo de componentes, refacciones y materiales.¹

Sectores clave de la economía norteamericana fueron reestructurados con sistemas de cadenas de suministro profundamente integrados, que conectaban centros de producción y nodos de distribución a lo largo del continente. Estos nuevos sistemas de producción permitieron a las firmas conectar los sitios más favorables para producción y distribución. Este nuevo modelo de organización corporativa descentralizada, desplegada a lo largo de amplias cadenas de suministro, dependía enormemente de un eficiente transporte de mercancías y capacidad logística. Durante los años ochenta y noventa, la eficiencia del transporte de mercancías mejoró considerablemente debido a la existencia de un excedente de capacidad, nuevas tecnologías (trenes unitarios, doble almacenamiento de contenedores, camiones más grandes) y políticas de privatización y desregulación que llevaron a la fusión de las industrias de transporte y ferroviaria.

El CUFTA puede considerarse, por consiguiente, no como el primer paso hacia la integración norteamericana, sino más bien como una respuesta a los avances ya en marcha en la economía real. El tratado reconoció el nivel de integración que ya existía y ofreció a los inversionistas la tranquilidad de que los gobiernos ya no tratarían de impedir las relaciones comerciales y de inversión (en la mayoría de los sectores). Cuando México buscó un acuerdo bilateral similar, Ottawa, temiendo la creación de un sistema “radial” centrado en Estados Unidos, impulsó un acuerdo tridireccional.

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) abordaron el transporte de mercancías, centrándose en armonización normativa. Varios grupos de trabajo, establecidos para continuar con estas negociaciones después de la ratificación del TLCAN, lograron cierto éxito.² Pero las cuestiones cruciales seguían sin resolverse, incluyendo las restricciones a la inmigración que afectaban a los trabajadores del transporte, la armonización de pesos y dimensiones de los

¹ Véase Stephen Blank y Jerry Haar, *Making TLCAN Work: U.S. Firms and the New North American Business Environment* (Miami: Centro Norte-Sur, Universidad de Miami/Lynne Rienner, 1998).

² Véase “Plan inicial a cinco años para una mayor cooperación en el campo de las tecnologías del transporte en América del Norte”, firmado por Canadá, México y Estados Unidos el 12 de junio de 1998, <http://www.tc.gc.ca/pol/tlcan-alena/en/plenaries/plenary_1998/TCG4.htm>.

vehículos y que se aplicaran estándares similares a los bienes de capital de transporte, así como la plena liberalización de las restricciones a los inversionistas acogidos al TLCAN en operaciones de transporte. Algunos convenios acordados seguían sin implementarse —el de la industria camionera mexicana, por ejemplo—. No hubo ningún movimiento hacia el libre comercio en servicios de transporte. El TLCAN eliminó la protección al comercio de bienes, pero la protección de los mercados de transporte interno siguió igual. Nada referente a infraestructuras, incluyendo requisitos y mantenimiento futuros, aparecía en la agenda de los negociadores; nunca se apartaron del concepto de tres sistemas de transporte nacionales separados. El tratado no propició ningún compromiso de un “sistema de transporte de mercancías para América del Norte” ni creó ningún tipo de convenio institucional para revisar los requisitos para el transporte, detectar problemas que surgieran y sugerir posibles formas de resolverlos.³

En los años ochenta y noventa, estos espacios en blanco no parecían preocupar urgentemente. Tras la implementación del TLCAN, la integración transfronteriza se intensificó, como lo prueba el rápido aumento en el movimiento de mercancías a lo largo de las fronteras internas norteamericanas. Todo el proceso de reestructurar la organización corporativa en América del Norte se realizaba, principalmente, desde abajo, impulsado por firmas individuales y transacciones comerciales más que por decisiones gubernamentales desde arriba. Las empresas trazaban sus propias estrategias para desarrollar nuevos sistemas continentales, y los proveedores de transporte satisfacían las crecientes demandas de los usuarios. Estos avances reflejaban el entorno liberal del periodo y la opinión generalizada de que el TLCAN no debería seguir una dirección “europea”. El contrapunto al TLCAN-1994 era Europa-1992, la creación de un único mercado europeo.⁴ Lo que sucedió en América del Norte supone un marcado contraste con la estrategia de la Comisión Europea —sin lugar a dudas, no siempre exitosa— de utilizar deliberadamente los sistemas de transporte de mercancías para mejorar la integración.⁵

Pero hacia finales de los noventa, se avecinaban los problemas. El creciente flujo de mercancías a lo largo de las fronteras internas de América del Norte (que ahora incluían las importaciones asiáticas, en rápido aumento) estaba superando la capacidad de la infraestructura de transporte y los cruces de frontera. La congestión iba aumentando, intensificando el uso de combustibles y generando más contami-

³ Véase Mary Brooks, “NAFTA and Transportation: A Canadian Scorecard”, Centre for International Business Development, Universidad de Dalhousie (artículo de investigación 177, agosto de 2000), <<http://cibs.management.dal.ca/Files/pdf%27s/DP-177.pdf>>.

⁴ Véase Stephanie Golob, “Background: NAFTA as the Anti-Europe” en su estudio de caso “‘Three Strikes and You’re Out?’ The Security and Prosperity Partnership of North America (SPP) and the Future of North American Integration”, *Portal para América del Norte* (julio de 2008), <<http://www.portalfornorthamerica.org/teaching-resources/%E2%80%9Cthree-strikes-and-you%E2%80%99re-out%E2%80%9D-security-and-prosperity-partnership-and-future-nor>>.

⁵ Directorate General for Energy and Transport, *A Sustainable Future for Transport: Towards an Integrated, Technology-Led and User Friendly System* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009), <http://ec.europa.eu/transport/publications/doc/2009_future_of_transport_en.pdf>.

nación y emisiones. El continuo fracaso en armonizar normas, el peso acumulado de haber aplazado labores de mantenimiento y el impacto de las medidas impuestas en las fronteras y puertos después del 11 de septiembre pusieron a prueba la capacidad del sistema de transporte de mercancías norteamericano para servir al sistema económico que había emergido durante las décadas anteriores. Una docena de reportes sobre infraestructura de transporte elaborados a principios de la década de 2000 por centros de investigación y agencias gubernamentales estadounidenses, canadienses y mexicanas coincidieron en la inminente crisis de infraestructuras.⁶ Los resultados fueron bien resumidos en un informe de Rand Corporation: “La capacidad se ve saturada por las cadenas de suministro; las interrupciones están aumentando y el sistema está en situación ‘precaria’ con el creciente riesgo de deterioro económico en todo el continente”.⁷

Respuestas gubernamentales

Los gobiernos nacionales no ignoraban estos crecientes problemas de congestión y deterioro de infraestructuras.⁸ Ya en 1991, Washington había elaborado un programa diseñado para mejorar el sistema de autopistas interestatales de los años cincuenta con una red más funcional entre norte y sur.⁹ Se invirtieron impresionantes sumas en este programa de autopistas y otros más, en los que hubo valiosos resultados; pero no se logró el objetivo de desarrollar “corredores” más funcionales entre norte y sur. Uno de los motivos fue que el gasto en autopistas se concentró en regiones. Las asignaciones de fondos (*earmarks*) por parte del Congreso aumentaron de diez en 1982 a más de seis mil trescientos en 2005.¹⁰ La importancia de un plan funcional nacional, por no decir continental, se desvaneció cuando el control de la autorización de fondos para autopistas pasó del Departamento de Transporte al Congreso.

En Canadá y México, el gasto en infraestructura de transporte fue víctima de las estrategias de reducción de déficit adoptadas por los gobiernos federales (y

⁶ Guy Stanley, “Review of Recent Reports on North American Transportation Infrastructure”, Consejo de Investigación sobre Competitividad en el Transporte de América del Norte, Documento de Trabajo 3 (septiembre de 2007).

⁷ David S. Ortiz, Brian Weatherford, Henry H. Willis, Myles Collins, Naveen Mandava y Chris Ordwich, *Increasing the Capacity of Freight Transportation-U.S. and Canadian Perspectives*, RAND Corporation, actas de la conferencia (2007), <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf/proceedings/2007/RAND_CF228.pdf>.

⁸ Sobre políticas de infraestructura de transporte nacional, véase Stephen Blank, Graham Parsons y Juan Carlos Villa, “Freight Transportation Infrastructure Policies in Canada, Mexico & the US: An Overview and Analysis”, Consejo de Investigación sobre Competitividad en el Transporte de América del Norte, Documento de Trabajo 5 (marzo de 2008).

⁹ Véase “Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 – Summary”, <<http://ntl.bts.gov/DOCS/ste.html>>.

¹⁰ “Review of Congressional Earmarks within Dept of Transportation Programs”, Departamento de Transporte de Estados Unidos, 9 de julio de 2007, <http://coburn.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=85049145-abf0-4af9-83c4-9189944808f7>.

provinciales canadienses) a principios de los noventa. Esto ocasionó el aplazamiento de muchos proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructuras. En Canadá, en un momento en que el crecimiento económico, la concentración urbana y el comercio fronterizo con Estados Unidos iban aumentando, el gasto en transporte del gobierno como porcentaje del PIB cayó de un 2.9 por ciento entre 1991 y 1992 a un 1.7 por ciento entre 2002 a 2003, lo cual abrió una amplia brecha en infraestructuras.¹¹ El Toronto Dominion Bank subrayó, en 2004, que “el continuo abandono del capital social de la nación presenta uno de los mayores riesgos para la calidad de vida general del país”.¹² Sin embargo, se registraron algunos aciertos. La privatización de Canadian National en 1995 permitió a la empresa crecer rápidamente para convertirse en un ferrocarril continental integrado al TLCAN con la adquisición de activos en Estados Unidos, que se extendieron desde Canadá hasta México. La situación financiera mexicana era mucho más lamentable, y la construcción y mantenimiento de infraestructuras colapsó tras la crisis de 1982. En los años noventa, la reducción de la deuda agotó los fondos para programas sociales y de infraestructura.

Siguieron otras iniciativas en infraestructura de transporte, pero ninguna logró crear una visión de transporte de mercancías integrado continentalmente, no digamos construirlo. De hecho, la tarea se volvió más difícil: la necesidad de un sistema más eficiente y con mejor mantenimiento en los años noventa dio paso a uno más eficiente y seguro tras el 11 de septiembre, y posteriormente se transformó en uno más funcional, seguro y sostenible con la inquietud por el cambio climático.

La Alianza para la Seguridad y Prosperidad (ASPAN), iniciada por los tres líderes norteamericanos en 2005, aumentó las esperanzas de que surgiera un renovado interés y entusiasmo por los acontecimientos en América del Norte.¹³ Con respecto al transporte, el programa de la ASPAN se centró en conectividad y planeación de seguridad del transporte aéreo, planeación y coordinación de infraestructuras fronterizas, seguridad ferroviaria, transporte marítimo de cabotaje, y una vez más, armonización de reglamentaciones, aunque no hubo mención alguna sobre planeación coordinada de autopistas y ferrocarriles o libre comercio en el transporte; sin embargo, por un instante, apareció la posibilidad de que algunos de los temas pendientes de las negociaciones del TLCAN y otras tareas inconclusas pudieran retomarse.¹⁴ La falta de liderazgo, los temores generados por las represalias de grupos que afirmaban que la ASPAN era un paso hacia la temida Unión Norteamericana, y el impacto de la crisis financiera dejaron la alianza en suspenso hasta que finalmente desapareció en 2009.¹⁵

¹¹ Véase Western Provincial Transportation Ministers Council, *Western Canada Transportation Infrastructure Strategy for an Economic Network* (marzo de 2005).

¹² TD Bank Financial Group, *Mind the Gap, Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Public Infrastructure* (Toronto, 2004).

¹³ Véase Golob, “Background: NAFTA as the Anti-Europe”.

¹⁴ Véase Stephen Blank, Stephanie R. Golob y Guy Stanley, “SPP and the Way Forward for North American Integration” (2006), *Documentos de Trabajo Docente*, <http://digitalcommons.pace.edu/lubinfaculty_workingpapers/57>.

¹⁵ Un tremendo alboroto se organizó a raíz de la llamada Superautopista Norteamericana, una fantasía de terror improvisada desde varias direcciones diferentes. Véase Jerome Corsi, “Bush Administration

En 2007, Ottawa y México anunciaron importantes programas de desarrollo de infraestructura para el transporte.¹⁶ Ambos daban luz verde a un sistema de producción norteamericano cada vez más integrado, y contaban con importantes proyectos diseñados para crear un nuevo “puente terrestre” desde puertos ampliados o recién construidos en la costa del Pacífico hacia los mercados norteamericanos. En el programa de infraestructuras a largo plazo de Ottawa, el plan Building Canada, se exponía que “El objetivo del Fondo para Portales de Acceso y Cruces Fronterizos será contar con un número determinado de estrategias para portales de acceso nacionales y enlaces intermodales clave que mejoren la competitividad comercial de Canadá y la eficiencia del sistema de transporte nacional. Este fondo contribuirá a apoyar las mejoras en infraestructura en lugares clave y otras que conducen a ellos, como los principales cruces fronterizos entre Canadá y Estados Unidos”.¹⁷

El presidente mexicano Calderón dio a conocer un Programa de Infraestructura Nacional 2007-2012 muy ambicioso, con un marcado énfasis en autopistas, ferrocarril, puertos y transporte aéreo. Incluía planes para un nuevo puerto marítimo con un costo de miles de millones de dólares ubicado a unos 250 kilómetros al sur de la frontera entre Tijuana y San Diego que, como el Puerto Prince Rupert, constituiría un nuevo enlace ferroviario con los mercados estadounidenses en la región media occidental y la costa este.

El proyecto de Portales de Acceso y Corredores Canadienses avanzó con más éxito (al menos, el proyecto de Portal y Corredor Asia-Pacífico¹⁸) que el mexicano, que pronto se vio obstaculizado por problemas de financiamiento y coordinación. Lo que es digno de mención en ambos casos, sin embargo, es su estructura estrictamente nacional. Ninguno de los dos proyectos implicaba una planeación a profundidad con agencias estadounidenses sobre conexiones con ferrocarriles y autopistas de Estados Unidos, una mejora de las conexiones transfronterizas, una posible saturación o el impacto sobre los cruces fronterizos.

En la reunión que en febrero de 2011 celebraron el primer ministro Harper y el presidente Obama se anunciaron diversas iniciativas reacondicionadas: un “Grupo de trabajo Más allá de la frontera” implementaría y supervisaría labores sobre un “plan de acción” para facilitar los flujos fronterizos (y quizá crear un perímetro de seguridad continental) y un nuevo Consejo de Cooperación Normativa Estados Unidos-Canadá, integrado por funcionarios de ambos países, trataría de hacer más eficientes las normas que rigen la seguridad y calidad de los productos. Aunque nada se dijo respecto a la infraestructura para el transporte, estas iniciativas podrían afectar los flujos de transporte —si, por supuesto, fuesen promovidas en realidad.

Quietly Plans NAFTA Super Highway” (12 de junio de 2006), <<http://www.humanevents.com/article.php?id=15497>>.

¹⁶ Para más detalles sobre estos desarrollos, véase Blank, Parsons y Villa, “Freight Transportation Infrastructure...”.

¹⁷ Marco político nacional canadiense para portales estratégicos y corredores comerciales (2007), 14.

¹⁸ Véase la página de Gateway: <<http://www.gateway-corridor.com/index.htm>>.

Conclusiones

A pesar de la saturación, el deterioro y el ensanchamiento de las fronteras, el sistema de producción norteamericano ha seguido funcionando. Las empresas aprendieron a lidiar con estas condiciones, incorporando las demoras y los costos adicionales en sus planeaciones de negocios. El movimiento transfronterizo de bienes ha seguido recuperándose del deterioro a causa de la recesión. Pero ésta ha sido una operación defensiva, y aunque los usuarios y proveedores del transporte han continuado arreglándose, se ha avanzado poco incluso en cuanto a reflexionar sobre qué clase de sistema de transporte de mercancías se necesitará para mantener la competitividad de América del Norte en la economía global de las próximas décadas.

Crear un sistema de transporte de mercancías en América del Norte sigue siendo más un sueño que una realidad, aun cuando ésta parece demandar tal sistema. Los ferrocarriles se han vuelto más norteamericanos, los enlaces intermodales han mejorado y el volumen de bienes que desplazan los ferrocarriles de América del Norte ha aumentado tras la caída a causa de la recesión. Pero no se tiene una idea clara sobre lo que viene a continuación, excepto la expectativa de que, cuando pase la recesión, los principales cuellos de botella sufrirán una saturación mayor. Además, aunque el desempeño ferroviario ha mejorado enormemente durante las dos últimas décadas, en particular en las líneas principales (clase 1), se ha hecho mucho menos para prepararse contra el cambio en las demandas de la economía del siglo XXI (por ejemplo, el cambio en la geografía económica y los sistemas de producción).¹⁹ Las autopistas siguen fragmentadas. Lo que Susan Bradbury observó en 2002 sigue, en gran medida, vigente: “Aunque los sistemas nacionales de transporte individual [autopistas] de los tres países están conectados, no se encuentran verdaderamente integrados entre sí”.²⁰ Existen pocas dudas sobre el hecho de que la saturación en las autopistas se intensificará y, dados los recortes en el gasto, que los problemas de mantenimiento empeorarán. Los boletines bianuales sobre la infraestructura estadounidense de la Sociedad de Ingenieros Civiles de Estados Unidos calificaban las carreteras y puentes de ese país con un pésimo D- y, en 2009, calculaban un déficit de 550 mil millones de dólares en las inversiones en mantenimiento de los últimos cinco años.²¹

Incluso con la creciente integración continental y global de los sistemas de producción y distribución en muchos sectores de nuestra economía, no hay evidencias de una planeación para un marco de transporte en América del Norte. Los

¹⁹ Véase National Rail Freight Infrastructure Capacity and Investment Study, reporte final elaborado por la Asociación de Ferrocarriles de Estados Unidos, Cambridge Systematics, Inc. (septiembre de 2007), <http://www.aar.org/~media/aar/Files/natl_freight_capacity_study.ashx>, y Asociación de Ferrocarriles de Estados Unidos, “America Needs More Rail Capacity Now” (marzo de 2011), <<http://www.aar.org/KeyIssues/~media/aar/Background-Papers/America-Needs-More-Rail-Capacity.ashx>>.

²⁰ Susan Bradbury, “Planning Transportation Corridors in Post-NAFTA North America”, *Journal of American Planning Association* 68, no. 2 (primavera de 2002): 3.

²¹ Sociedad Estadunidense de Ingenieros Civiles, Boletín Infraestructuras de América, <<http://www.infrastructurereportcard.org/>>.

programas de infraestructura articulados por los tres gobiernos nacionales demuestran escaso conocimiento de la conectividad transfronteriza, y ponen de manifiesto el mínimo nivel de consultas de colaboración en la región que hay tras ellos. Puesto que se han concebido como programas nacionales, no constituyen un proyecto continental interconectado. Continúan las negociaciones entre los tres departamentos de Transporte nacionales sobre una gran variedad de cuestiones, pero se centran demasiado en las normas. Ninguna agencia ha recibido el encargo de desarrollar una visión de un sistema de transporte de mercancías eficiente, seguro y sostenible para el siglo *xxi* en América del Norte. Nuestra incapacidad para desarrollar y coordinar una planeación para el transporte de mercancías desde una perspectiva continental plantea serios obstáculos a la creación de industrias norteamericanas más eficientes y competitivas.

La falta de funcionalidad a nivel continental refleja la falta de ésta en la planeación del transporte nacional en cada una de las naciones de la región. La planeación del transporte en los tres países está fragmentada en una variedad de agencias federales-ejecutivas y legislativas, y también entre entidades federales, estatales/provinciales e incluso municipales. Aunque los desafíos difieren en cada país, ni el gobierno canadiense ni el estadounidense, ni el mexicano tienen en la actualidad la capacidad para enfrentar los problemas de infraestructura a medida que surgen, o para desarrollar procesos complementarios destinados a facilitar la integración de sistemas de transporte nacionales donde sea necesario, para eliminar los principales cuellos de botella de cada país o en las fronteras nacionales.

La experiencia estadounidense indica de manera convincente que, en ausencia de una clara visión de una infraestructura de transporte nacional-continental más amplia, los intereses locales representarán papeles predominantes a la hora de determinar los resultados de las políticas, lo que producirá resultados fragmentados. Como vimos anteriormente, la legislación sobre autopistas de los años noventa ocasionó que los fondos se otorgaran por mera asignación, en lugar de una estrategia para fortalecer la economía de Estados Unidos (por no decir de América del Norte). Lo mismo es válido para Canadá y México.

Incluso antes de la crisis de 2008, los programas nacionales reconocían los problemas de financiar la construcción de infraestructura. De hecho, los objetivos de financiamiento parecían poco realistas a la luz de los costos calculados para dotar de la capacidad necesaria y asumir el impacto de las demoras en mantenimiento. La cantidad de inversiones prometidas en los programas nacionales de infraestructura se ve eclipsada por una brecha en el financiamiento de infraestructura que alcanza billones de dólares.²² Como “solución” al financiamiento, todos los programas nacionales hicieron hincapié en la necesidad de contar con nuevas formas de “financiamiento innovador” y de crear una amplia variedad de programas de asociación entre los sectores privado y público —justo cuando se estaba desencadenando la peor crisis

²² Fundación de Cámaras de Comercio Nacionales, “Future Highway and Public Transportation Finance; Phase I: Current Outlook and Short-Term Solutions”, elaborado por Cambridge Systematics, Inc. (2005): 1, <<http://www.camsys.com/pubs/ChamberStudy.pdf>>.

financiera desde los años treinta—. El reporte estadounidense más exhaustivo sobre el transporte de superficie concluye que es casi seguro que continúe la infra inversión en infraestructura de transporte.²³

Mientras tanto, la politización del gasto en infraestructura que se ha dado en el Congreso de Estados Unidos (¿es la infraestructura una inversión esencial o un gasto discrecional? ¿Debería la planeación de infraestructura realizarse a nivel nacional o estatal? ¿Es la infraestructura una responsabilidad gubernamental o del sector privado?), ha ralentizado enormemente, si es que no ha detenido por completo, el proceso de renovación de infraestructura en Estados Unidos.²⁴

Perspectiva para el futuro

La crisis de la infraestructura de transporte llega en un momento lleno de incertidumbre motivada por lo que los analistas de perspectivas llaman “enigmas conocidos”, es decir, factores que se sabe que existen, pero cuyo impacto no puede calcularse. Por ejemplo, asumimos que la “gran recesión” sigue patrones “normales” y que la actividad económica se está recuperando (o se recuperará en un futuro cercano, desde luego no lejano). Sin embargo, la crisis podría traer cambios estructurales en la economía global, por lo que es posible que no haya una continuidad de los patrones normales. Los cambios generados por la tecnología en combustibles y motores, y en el diseño de barcos, aviones, trenes y camiones podrían alterar los requisitos y patrones de la infraestructura de transporte. Los patrones de la producción y el comercio global pueden cambiar —quizá con una crisis en China, menos comercio a través del Pacífico o más comercio desde América Latina—. Las nuevas normas ambientales ya afectan los costos, rutas e infraestructura del transporte de mercancías y su impacto es probable que aumente en un futuro cercano. La era de las simples proyecciones lineales para planeación del transporte sin duda ha terminado.

Mientras tanto, la desconfianza ha aumentado a lo largo de las fronteras internas de América del Norte. Algunos líderes canadienses han abandonado el trilateralismo e impulsado acuerdos bilaterales. La inmigración y la violencia derivada del narcotráfico han influido en todo lo demás en la frontera Estados Unidos-México y aquí también, y continúa la férrea batalla por la implementación del acuerdo de transporte del TLCAN.

La holgura económica debería haber proporcionado la oportunidad de emprender importantes proyectos de mantenimiento y construcción. En Canadá, la competencia entre visiones nacionales este-oeste y visiones continentales norte-sur sigue

²³ Véase un ejemplo en National Surface Transportation Policy and Revenue Study Commission, Final Report, “Transportation for Tomorrow” 1, no. 4 (diciembre de 2007), <http://transportationfortomorrow.com/final_report/index.htm>.

²⁴ Gran parte del debate durante el invierno de 2010-2011 se centró en los ferrocarriles de alta velocidad, lo cual es básicamente irrelevante para el transporte de mercancías y, sostienen algunos, puede realmente hacer disminuir los fondos de inversión para el mismo.

creando incertidumbre sobre la planeación de infraestructura. En Estados Unidos, el cuantioso estímulo financiero se aplicó en este rubro, pero fue a parar, en su mayor parte, a la creación de empleos de “contratación inmediata” disponibles directamente y no en proyectos estratégicos a más largo plazo. Además, algunos grupos estadounidenses que ya no están al margen de la política parecen estar listos para derribar estructuras gubernamentales, deshacerse del Departamento de Transporte y eliminar la participación federal en este rubro.

¿No hay ninguna buena noticia? Como se señaló anteriormente, las cadenas de suministro transfronterizas han seguido funcionando. Las empresas han sido capaces de gestionar las restricciones fronterizas sin echar abajo los programas JIT. Los líderes metropolitanos, junto con algunos funcionarios estatales y provinciales, entienden que los vínculos transfronterizos crean empleos y continúan apoyando los esfuerzos de desarrollo regional transfronterizos, aunque la falta de fondos está socavando algunos de ellos. Las compañías transportistas y ferroviarias han hecho importantes esfuerzos para aumentar la eficiencia y el desempeño en combustibles. A pesar de la aterradora violencia en diversas áreas, es posible que una parte de la producción se esté reubicando de China a México. Pero estos logros individuales, por muy encomiables que sean, no constituyen un programa de infraestructura en América del Norte.

Algunos analistas de la industria del transporte creen que sólo cuando la crisis sea bastante grave se centrará la atención en estas cuestiones. Pero éste no parece ser un buen plan para que haya éxito. Por el momento, estamos destinados, en el mejor de los casos, a arreglárnoslas poniendo parches y remiendos a medida que avancemos. Se puede hacer más, por supuesto. Los ferrocarriles pequeños pueden mejorar, en gran medida, siguiendo el modelo de los de clase 1, y se pueden explorar algunas nuevas rutas (quizá, por ejemplo, un corredor ferroviario en dirección sur desde Halifax o un nuevo intercambio intermodal en el sur de Michigan). El sistema de autopistas es la cuestión más delicada, con enormes problemas de mantenimiento y saturación; no obstante, éste no avanza uniformemente, por lo que existe la posibilidad de mejorar cierto número de cuellos de botella. Una mejor gestión fronteriza —alejando de la propia frontera un mayor número de procedimientos de seguridad, por ejemplo— ayudaría disminuir la saturación y la contaminación. Superar los impedimentos normativos sobre transporte marítimo de cabotaje y reactivar el tráfico de embarcaciones menores en vías de navegación interiores debería ser un objetivo clave para el transporte.²⁵ Sin embargo, el peligro radica en que, si no se tiene una visión más amplia, pueden invertirse enormes sumas en modernizaciones locales y regionales, sin avanzar hacia una estructura continental más integrada.

Lo que se necesita —idealmente— es empezar con visiones alternativas de un sistema de transporte de mercancías en América del Norte eficiente, sostenible y seguro para las próximas décadas, comenzando, como lo expresa Roberto Newell, con una hoja de papel en blanco y tratando de relacionar el impacto de las nuevas

²⁵ Véase Mary Brooks, “NAFTA and Short Sea Shipping Corridors”, comentario del AIMS (noviembre de 2005), <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>.

tecnologías, los cambios en los flujos de producción y comercio global y los patrones demográficos. Esto es lo que la Comunidad Europea ha intentado hacer durante la última década.²⁶ La clave no es tanto lo que se ha logrado, sino el surgimiento de una visión como meta y punto de referencia para el desempeño. La carencia más grave en América del Norte es la clase de institucionalización de estos debates (e investigaciones de apoyo) para que se pueda informar a los participantes y a los pueblos, y se pueda ir más allá de la repetitiva especificación que caracteriza nuestro enfoque. Los europeos saben bien que del dicho al hecho hay mucho trecho, por lo que resulta laborioso alcanzar un consenso político y reunir recursos financieros. Pero en Europa existe, al menos, un proceso. Un inicio aconsejable podría ser la creación de una Comisión Norteamericana sobre Transporte de Mercancías, no aislada, como la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y la Comisión para la Cooperación Laboral (CLC), sino con un mandato más dinámico y profundos vínculos con las agencias de investigación sobre transporte que ya existen.

En la segunda década del siglo XXI, entendemos que la infraestructura de transporte será un elemento crucial a la hora de determinar nuestra competitividad en el escenario global. Pero también está claro que en nuestra economía nacional y en las continentales, América del Norte sigue enfrentando importantes déficit en infraestructura de transporte; carecemos de la visión de un sistema de transporte de mercancías eficiente, sostenible y seguro para las próximas décadas, y no hemos logrado crear un mecanismo para plantearnos tal sistema, ya no digamos ponerlo en vigor. Desde luego que serían de gran utilidad los recientes esfuerzos por parte de Canadá para impulsar, una vez más, una armonización normativa, pero sin esfuerzos similares para colaborar en la planeación y ejecución de infraestructura, estas iniciativas parciales no podrán remediar los problemas integrales que amenazan a nuestros sistemas de cadenas de suministro.

²⁶ Newell fue director general de Instituto de Competitividad mexicano (entrevista personal con el autor). Véase "European Transport Policy for 2010: Time to Decide", <http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf>, y Comisión de las Comunidades Europeas, "Towards a Better Integrated Transeuropean Transport Network at the Service of the Common Transport Policy", Green Paper: Ten-T: A Policy Review (Bruselas, 4 de febrero de 2009), <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0044:FIN:EN:PDF>>.