



CAPÍTULO 2

QUIERO LLEGAR A TIEMPO

CUMPLIENDO EN UNA ECONOMÍA INTEGRADA

"Si no sabes a donde vas, cualquier camino te llevará."

Anónimo

"Tomé el camino menos viajado y eso ha hecho toda la diferencia."

Robert Frost

"Ninguna nación jamás ha sido arruinada por el comercio."

Benjamin Franklin

A pesar de las complicaciones políticas que han venido surgiendo, el libre comercio ha prosperado debido a los beneficios económicos que brinda. En este capítulo comenzamos revisando brevemente algunas teorías económicas que explican porqué los países comercian entre sí. Luego examinamos tendencias en el TLCAN que demuestran que el comercio entre sí es más importante que en el pasado para los tres países de este bloque y que en el futuro lo será aún más. Finalmente, examinamos cómo el aumento en el comercio ha resultado en una mayor integración transfronteriza de la manufactura en esta región.

La importancia económica del intercambio resultante del TLCAN y la integración regional de cadenas de producción, aunado a crecientes preocupaciones acerca de la seguridad fronteriza, ha causado que los sistemas de frontera y transportación sean de suma importancia. Estimamos los costos de las medidas de seguridad fronteriza; consideramos cómo las diferencias entre las fronteras del norte y del sur pueden afectar los costos y la naturaleza de las medidas de seguridad. También examinamos los medios principales de transporte para los bienes. Bajo este contexto presentamos el caso México v. EE.UU. sobre los camiones de transporte que demuestra como los temas económicos y de seguridad pueden ser opacados por el proceso político. Estudiamos las implicantes para el negocio de las medidas de seguridad y cómo pueden disminuirse los costos fronterizos. Las utilidades económicas resultantes del comercio y del transporte eficiente de bienes hacen muy atractivas las inversiones en fronteras y transportación. Además, avances en estos sistemas que incorporan medidas de seguridad liberan recursos que pueden dedicarse a contemplar verdaderos riesgos a la seguridad.



¿Y Yo Qué?: ¿Por Qué Comercian los Países?

Los economistas siempre han postulado modelos que puedan contestar la pregunta de porqué los países comercian e intercambian bienes entre sí. La primera respuesta clásica nos viene de David Ricardo en 1821; su explicación se basaba en las ventajas comparativas. Un país con ventaja comparativa en la producción de vinos se dedicaría, sin duda, a exportar vinos. Esto no parece ser una idea muy profunda sino hasta que uno considera la esencia de la ventaja comparativa. Una de las ideas claves de Ricardo es que un país puede poseer ventaja absoluta en la producción de todos los bienes, pero no puede mantener ventaja comparativa en la producción de todos los bienes. Por lo tanto, resulta lógicamente imposible que un país importe todo.

Heckscher (1919) y Ohlin (1928) propusieron un modelo diferente. Ante la ausencia de barreras al comercio y sin costos de transporte, un país exportaría únicamente aquellos bienes que provinieran de sus factores productivos más abundante; una extensión lógica es “la igualdad de precios de factor”. Bajo las condiciones de Heckscher y Ohlin, si todos los mercados son perfectamente competitivos, el precio de cada factor de producción se ajustará en todos los mercados hasta ser igual en todos los países. El libre comercio no sólo igualará los precios de mercancías sino también los de factores de producción; así, todos los trabajadores obtendrán la misma tasa de salario y todas las unidades de capital obtendrán la misma tasa de retorno en todos los países sin importar la oferta de factores o los patrones de demanda en los países.

Las primeras pruebas al modelo Heckscher-Ohlin mostraron que el modelo, en su expresión más simple, fracasaba. Wassily Leontief proporcionó una prueba (que después se conocería como la paradoja de Leontief) y encontró que EE.UU. importaba bienes de capital intensivo de otros países cuando parecía que EE.UU. debería estar exportando este tipo de bienes debido a su propia producción intensiva de bienes de alto capital. Más recientemente, una variación al modelo Heckscher-Ohlin resulta razonable al compararse y analizarse con datos de información (Davis et al 1997).

Una aplicación interesante del modelo de Heckscher-Ohlin se encuentra en el teorema Stolper-Samuelson, el cual predice que el comercio incrementará el ingreso real de quienes posean los factores relativamente abundantes y disminuirá el ingreso real de aquellos que posean los bienes relativamente escasos. Es posible utilizar este teorema para analizar cuáles grupos políticos apoyarían el libre comercio entre países y cuáles no. Esta pregunta se estudia más a fondo en el capítulo 6.



Al intentar resumir dos siglos de estudios económicos sobre el comercio se corre el riesgo de simplificar demasiado la realidad. Sin embargo, si nos viéramos forzados a hacerlo, concluiríamos que: El comercio entre países desarrollados y países en vías de desarrollo nace debido a la ventaja comparativa tradicional; éstas están determinadas en gran parte por las diferencias en atributos de cada país. El comercio entre países desarrollados, gran parte del cual toma lugar entre las industrias, se basa en economías de escala y diferenciación de productos. Estas dos observaciones generales logran explicar de manera satisfactoria los patrones de comercio entre EE.UU. y Canadá (un caso de comercio entre dos países desarrollados) y los patrones de comercio entre EE.UU. y México (un caso de comercio entre un país desarrollado y uno en vías de desarrollo).

Estadísticamente Hablando: Comercio intra-regional en el TLCAN

El intercambio de mercancía entre los países del TLCAN ha crecido de manera espectacular en los últimos años, al igual que ha sucedido en el entorno global. Sin embargo, es importante notar que el porcentaje de importaciones y exportaciones totales en la región también ha crecido a comparación del comercio fuera de la región. En 1990, las exportaciones intra regionales representaban el 42.6 por ciento de las exportaciones totales, a comparación del 2000, cuando éstas representaron el 56 por ciento de un total de exportaciones equivalentes a \$1,224 mil millones de dólares. De manera similar, en 1990, las importaciones entre los países de la región representaron un 34.4 por ciento del total de importaciones, comparado a 40.3 por ciento de un total de \$1,672 mil millones de dólares en el 2000. Así, el comercio en la región ha aumentado en volumen y en importancia.

El valor del comercio de las mercancías del TLCAN se muestran en la tabla 2.1. Como señal de tendencias futuras, las importaciones de EE.UU. provenientes de Canadá y México crecen más rápido que las exportaciones estadounidenses a estos países.



Tabla 2.1 **Valor de Intercambio de Mercancía Estadounidense con Canadá y México: 1994-2005 (Mil millones de dólares corrientes)**

	Importaciones de Canadá	Exportaciones a Canadá	Importaciones de México	Exportaciones a México	Comercio Total con Canadá	Comercio Total con México
1994	128	114	49	51	243	100
1995	144	127	62	46	272	108
1996	156	134	74	57	290	131
1997	168	150	86	71	318	157
1998	175	154	95	79	329	174
1999	198	164	110	87	362	197
2000	229	176	136	112	406	248
2001	217	164	131	102	381	233
2002	211	161	135	98	372	233
2003	224	169	138	97	393	235
2004	256	189	156	111	445	267
2005	288	211	170	120	499	290

Fuente: North American Transportation Statistics Database, <http://nats.sct.gob.mx>

Los volúmenes de comercio entre los Estados Unidos y sus dos socios del TLCAN han crecido enormemente. En el 2005, el intercambio México - EE.UU. alcanzó un nivel de \$290 mil millones de dólares, mientras que el comercio entre Canadá y EE.UU. lo hizo por un total de \$499 mil millones. El crecimiento del comercio del TLCAN se vuelve especialmente impresionante cuando se toma en cuenta que en 1993, el año previo a que se firmara e implementara el TLCAN, el intercambio entre México y los Estados Unidos era, en dólares, de apenas unos \$81 mil millones, mientras que entre Canadá y EE.UU. éste era de \$211 mil millones. Así, el intercambio entre los Estados Unidos y México se ha más que triplicado mientras que con Canadá casi se ha más que duplicado, manteniendo a Canadá como el primer socio comercial de EE.UU. e impulsando a México al segundo lugar de la lista hasta 2003, cuando China entró en segundo lugar.



La recesión económica en los Estados Unidos durante 2001-2002 afectó el crecimiento en los flujos comerciales entre los países miembros del TLCAN. No obstante, la tasa de crecimiento en 2005, para México y Canadá, demuestra que se ha recuperado la tasa experimentada durante 1994-1999.

El valor del comercio expresado en porcentaje del PIB también ha aumentado, particularmente en Canadá y en México. En el caso de estos dos países del TLCAN, el mayor intercambio comercial se da con los Estados Unidos. A comparación de Canadá y México, Estados Unidos depende menos del comercio con sus socios TLCAN en términos de su comercio total y en términos del porcentaje del PIB estadounidense atribuible al comercio. No obstante, aún cuando la facilitación del flujo comercial en la región es del interés de las tres naciones que conforman el TLCAN, el impacto es percibido con mayor sensibilidad en México y en Canadá; véase la siguiente tabla. La tabla muestra el comercio (importaciones y exportaciones) como porcentaje del PIB. Se observa que el comercio representa un 66% para Canadá en año 2005; 63% para México, y 21% para los Estados Unidos. Por lo tanto, el comercio es bastante más importante para Canadá y México de lo que lo es para EE.UU.

Otra observación importante sobre los datos de la Tabla 2.2 es que, para México, el valor de las importaciones es más o menos equivalente al valor de las exportaciones. Para Canadá, las exportaciones exceden las importaciones de una manera significativa. Para los Estados Unidos, las importaciones son aproximadamente el doble de las exportaciones. Hay un fuerte debate actual sobre la sostenibilidad de esta situación. Algunos economistas han argumentado que el comercio de mercancías no toma en cuenta las exportaciones de los Estados Unidos atribuibles a los mercados capitales.

Tabla 2.2 Comercio y PIB de los Países del TLCAN en 2005

	PIB	Exportaciones	Importaciones	Comercio/PIB
Canadá	1035	365	318	66%
México	693	214	224	63%
U.S.A	12490	928	1727	21%

Nota: Comercio/PIB es el valor de exportaciones totales más importaciones totales como porcentaje del PIB. Millones de dólares corrientes. Datos tomados del libro 'CIA Factbook, Diciembre, 2006'.

La importancia que tienen los países del TLCAN para los Estados Unidos también se puede apreciar desde otro punto de vista—el medio de



Trazando Líneas en Arena y Nieve

transporte de las importaciones y exportaciones de los Estados Unidos. La tabla 2.3 muestra que en 1965 cerca del 70% de las importaciones de EE.UU. (en valor monetario) arribaba por barco. Para el año 2000, esta proporción cayó dramáticamente al 46%; el porcentaje perdido fue absorbido por carga aérea y, en menor proporción, por transporte terrestre. Sin embargo, las exportaciones estadounidenses que son transportadas por tierra han crecido sorprendentemente, al grado que el transporte terrestre es considerado el principal medio de transporte para las exportaciones. Es obvio que para que esto sea así sólo pueden existir dos destinos posibles—Canadá y México.

Tabla 2.3 Comercio de EE.UU. por Medio de Transporte (porcentajes del valor total)

año	Importaciones			Exportaciones		
	Océano	Aire	Tierra	Océano	Aire	Tierra
1965	69.9	6.2	23.9	61.6	8.3	30.1
1970	62	8.6	29.4	57	13.8	29.2
1975	65.5	9.2	25.3	58.9	14.1	27
1980	68.6	11.6	19.8	54.8	20.9	24.3
1985	60.4	14.9	24.8	43	24.5	32.4
1990	57.2	18.4	24.4	38.4	28.1	33.5
1995	51.2	21.6	27.3	34.7	29.3	36
2000	45.5	24.7	29.7	32.2	29.9	37.9

Fuente: Abstractos Estadísticos para los Estados, 2001

Los países del TLCAN han hecho avances en cuanto a liberalizar el comercio de inversiones y servicios en el sector de transportes, pero como muestran las regulaciones en torno a los camiones de carga (véase a continuación), falta mucho por hacer.

Las tablas 2.4 y 2.5 muestran las relaciones de comercio entre los miembros del TLCAN en términos de varios medios de transporte.



Tabla 2.4 Intercambio Mercantil de EE.UU. con Canadá y México por Medio de Transporte: 2005

<i>Medio de Transporte</i>	<i>Valor (por ciento)</i>	<i>Peso (por ciento)</i>
Comercio TLCAN, total	100	100
Camión	63.6	30.2
Ferrocarril	15.2	18.4
Tubería	5.4	13.6
Aire	4.5	0
Mar	6.5	37.6
Otros, desconocido	4.7	0.1
EE.UU.- Importaciones TLCAN, total	100	100
Camión	57.7	21.9
Ferrocarril	19	19.6
Tubería	8.9	17.9
Aire	2.9	0
Mar	8.6	40.6
Otros, desconocido	2.8	0.1
EE.UU.- Exportaciones TLCAN, total	100	100
Camión	71.8	50.5
Ferrocarril	10.1	15.6
Tubería	0.6	3.2
Aire	6.7	0.2
Mar	3.5	30.3
Otros, desconocido	7.3	0.3

Fuentes: U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, June 2005; based on: total, water and air data—U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, U.S. Exports of Merchandise CD and U.S. Imports of Merchandise CD, December 2005; truck, rail, pipeline, other and unknown data—U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, Transborder Surface Freight Data, 2005; and special tabulations.

La creciente importancia del comercio en la zona TLCAN y cadenas productivas regionales ha colocado los temas sobre transporte en 'primera fila'. El retraso en las fronteras durante septiembre de 2001 y el cierre de puertos de la costa occidental en octubre de 2002 resaltaron



la importancia económica que tienen los sistemas de transporte internacionales para las economías de la región TLCAN y para el resto del mundo. El recuadro 2.1 comenta sobre el cierre de puertos de la costa occidental.

Tabla 2.5 **Valor del Intercambio de Bienes de EE.UU. con Socios TLCAN por medio: 2004**

(Millones de dólares)	
Medio	
Camión	501,804
Ferrocarril	119,928
Aire	35,505
Mar	51,285
Tubería	42,606
Otro	37,083
Intercambio total	789,012

Recuadro 2.1. Huracán Sindical: Tapados en la Costa del Pacífico

Los veintinueve puertos marítimos de la costa occidental de Estados Unidos manejan alrededor de \$300 mil millones de dólares en carga anualmente. El 29 de septiembre de 2002 los operadores de los puertos bloquearon la entrada a 10,500 trabajadores y cerraron los puertos, respondiendo a una baja en el trabajo. Robert Parry, el presidente de la Junta de la Reserva Federal de San Francisco, calculó que el cierre de los puertos le costarían a EE.UU. cerca de \$2 mil millones de dólares diarios (Greenhouse 2002c). Otros calcularon que un cierre de cinco días costaría a la economía estadounidense casi \$5 mil millones de dólares, mientras que si se prolongaba a diez días costaría hasta \$20 mil millones de dólares (Greenhouse 2002a).

El cierre se dio tras un bloqueo de 36 horas. El problema giraba en torno a un plan de introducir una nueva tecnología para el manejo de carga (Greenhouse 2002c). Unos lectores electrónicos procesarían con más rapidez los camiones de carga y mediante satélites de posicionamiento global podrían rastrear la carga durante su trayecto (Greenhouse 2002a). El sindicato de trabajadores se negó a aceptar la implantación de la nueva tecnología a menos que se sindicalizaran las nuevas plazas de trabajo (Greenhouse 2002c). El salario promedio de un estibador de tiempo completo sindicalizado en la costa oeste de EE.UU. es de \$100,000 USD al año. Los trabajadores que rastrean los movimientos de la carga ganan en promedio \$120,000 USD al



año. El valor promedio de los beneficios es de \$42,000 al año (Greenhouse 2002b).

Con estos salarios, los trabajadores del puerto pueden darse el lujo de embarcarse en una huelga de larga duración. Sin embargo, las líneas de transporte marítimo no pueden desviar sus cargas tan fácilmente como otros medios. La infraestructura de los puertos mexicanos es inadecuada para procesar toda la carga destinada a EE.UU.. No obstante, entre las fechas de septiembre 27 y octubre 7, más de 10,000 contenedores dirigidos a EE.UU. fueron descargados en ocho puertos mexicanos. Mas esto solo representó una fracción de la carga retrasada que esperaba en los buques (Wides 2002). Adicionalmente, los estibadores canadienses apoyaron a sus contrapartes estadounidenses, negándose a descargar buques que fueran desviados de puertos de EE.UU. y el Canal de Panamá es demasiado pequeño para desviar los barcos del pacífico hacia puertos de la costa Este. También es importante notar que la naturaleza perecedera de muchos de los bienes detenidos da mayor poder de negociación a los trabajadores (Greenhouse 2002b).

El Sr. Bush sugirió en un inicio que las dos partes acudieran a un mediador federal para resolver sus disputas laborales en espera de evitar conflictos con los sindicatos justo antes de las elecciones del congreso en noviembre (Greenhouse 2002a). Los sindicatos se opusieron al plan del Presidente de invocar la Ley Taft-Hartley (Greenhouse 2002c).

El 8 de octubre la Casa Blanca anunció que el Presidente Bush invocaría la Ley de Taft-Hartley para buscar un mandamiento judicial y así lograr la apertura de los puertos por un período de "enfriamiento" de 80 días. La decisión fue tomada después de que una junta especial de la Casa Blanca concluyó que la disputa entre los trabajadores del puerto no terminaría pronto. La decisión de Bush de invocar dicha ley representaba un intercambio en la balanza entre arriesgar que hubiera más votos para los demócratas y negar la creciente Vox Populi de que Bush ignoraba los asuntos internos por su enfoque en la guerra con Irak. El período de 80 días de apertura en los puertos permitiría que las importaciones llegaran a los comercios justo a tiempo para la temporada navideña (Associated Press 2002a). Adicionalmente, el presidente estaba preocupado por las provisiones militares que salieran de los puertos occidentales si la guerra estallaba en Irak o en cualquier otro lugar del medio oriente; estas provisiones a menudo se transportan por líneas comerciales (Sanger and Greenhouse 2002). La corte federal de distrito de San Francisco otorgó un mandamiento temporal el 9 de octubre para



ordenar la reapertura inmediata de los puertos; la primera de su tipo desde que el Presidente Nixon invocó la misma ley para detener una huelga de trabajadores de puerto en 1971 (Sanger y Greenhouse 2002). Cerca de 225 embarcaciones fueron retrasadas durante el cierre de los puertos (Murphy 2002).

La Asociación Nacional de Productores y los comerciante apoyaron la decisión del Presidente, mientras que la A.F.L.-C.I.O. denunció esta acción. La ley *Taft-Hartley* de 1947, autoriza al Presidente intervenir en paros laborales y huelgas para obtener mandamientos judiciales cuando se amenace el bienestar o la seguridad de la nación. El período de 80 días está compuesto por 60 días de enfriamiento durante los cuales los mediadores siguen trabajando con las partes involucradas; 15 días en los que la Junta Nacional de Relaciones Laborales puede llevar a cabo una encuesta en la que los empleados dan su opinión sobre la propuesta final de la gerencia; 5 días más son otorgados para el conteo de las encuestas. Si los trabajadores rechazan la propuesta, pueden convocar a paro de labores al final de este período de ochenta días (Sanger and Greenhouse 2002).

Aparentemente, la clausura temporal de los puertos no tuvo repercusiones serias sobre los grandes exportadores como China, Japón y Taiwán. Muchas de las compañías asiáticas tomaron precauciones previendo las posibles huelgas; por ejemplo, la manufacturera *Giant* de Taiwán, uno de los más grandes productores de bicicletas en el mundo, envió cargamentos enormes a sus vendedores en EE.UU. durante el verano para prevenir cualquier irregularidad en los suministros. Algunas compañías de alta tecnología reservaron por adelantado servicios especiales de carga aérea. No obstante, los contenedores de mercancía comenzaron a amontonarse en los puertos de carga de Hong Kong, forzando a las autoridades a armar una fuerza especial para ayudar a distribuir los escasos contenedores vacíos entre los exportadores del sur de China. Adicionalmente, las compañías textiles acumulaban grandes inventarios porque sus compradores no estaban dispuestos a pagar el costo adicional de la carga aérea. Las más afectadas fueron las empresas que suministraban partes a armadoras en Estados Unidos que dependían de entregas justo a tiempo. Toyota aumentó la cantidad de envíos aéreos de auto partes hacia EE.UU. en espera de que reabrieran los puertos y se despejaron las líneas atrasadas (Bradsher 2002). Las plantas armadoras en Alabama, Ohio y Ontario fueron cerradas por varios días debido a una escasez de auto partes causada por el cierre de los puertos y los retrasos ocasionados, efecto que perduró aún después de que se reabrieran los puertos (Associated Press 2002b; Brieger 2002). Toyota y Nissan calcularon que el



cierre de los puertos ocasionaría una reducción ventas del 10% durante el mes de octubre (Bloomberg 2002).

Sin embargo, el cierre de los puertos no fue mala noticia para todos; fue bueno para las compañías de carga aérea. 'China Airlines', la octava compañía de carga aérea más grande del mundo, registró ocho viajes extras de aviones de carga Boeing 747-400 con destino a Los Ángeles y Chicago, aumentando su capacidad de carga para estas rutas en un 15%. A manera de liberar pilotos que volaran estos viajes extras, la línea aérea canceló varios viajes de pasajeros (Bradsher 2002). Adicionalmente, el impacto de la clausura de los puertos causó que los productores con sistemas justo a tiempo pensaran con mayor detenimiento acerca de las ventajas de ubicar su producción en México y en Canadá, dado que ninguno de los dos países dependen de puertos marítimos para ingresar entrar a Estados Unidos.

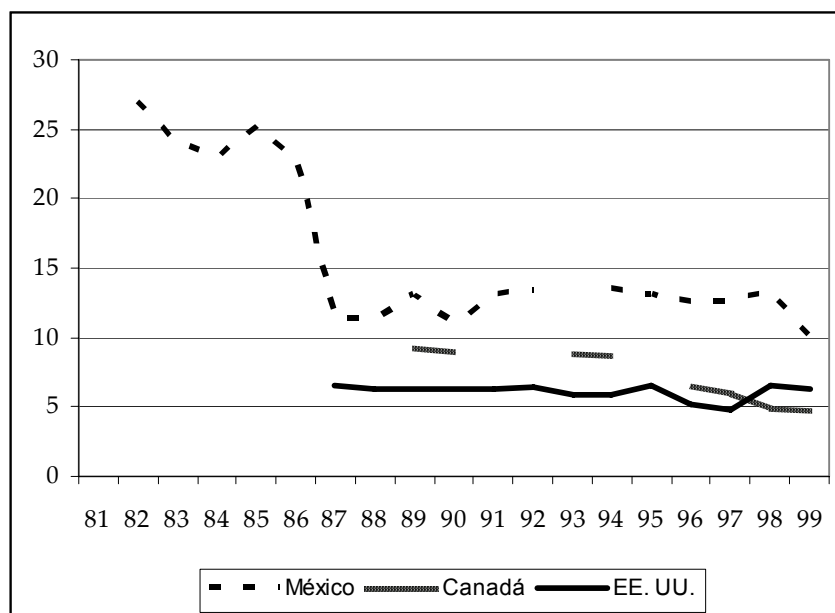
Enfocándose: Convergencia Manufacturera

Las tres economías del TLCAN están convergiendo; puede verse fácilmente en el contexto de ejemplos específicos. A continuación se citan dos ejemplos. Primero, la reducción de aranceles en los tres países a lo largo del tiempo. Segundo, la dirección que siguen las actividades de manufactura en el nuevo milenio.

El movimiento de mercancía entre las fronteras es de vital importancia para las tres economías. En orden de importancia, los bienes son transportados en su mayor parte de la siguiente manera: por tierra, por ferrocarril, por aire y por mar. Los aranceles presentan un claro obstáculo para el comercio. Los tres países miembros del TLCAN han tomado acción para reducir este tipo de barreras al comercio. Sin embargo, es importante mencionar que en años recientes la reducción de aranceles por parte de México ha sido más enérgica que la de sus socios del TLCAN.



Figura 2.1. Reducción en las tasas arancelarias promedio sobre bienes

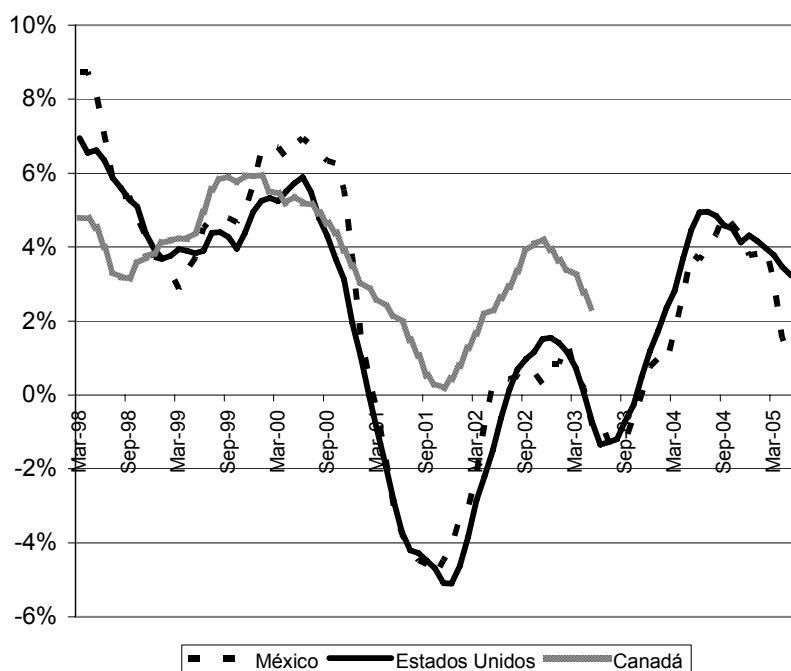


A lo largo del tiempo, las actividades de manufactura en la región TLCAN se han movido más y más en sincronía. En años pasados, el crecimiento de la industria de la manufactura en México era muy volátil (aún es más volátil que en los EE.UU. o en Canadá).

La figura 2.2 nos cuenta la historia impactante de la convergencia en la tasa de crecimiento de la manufactura entre México y los Estados Unidos. Hasta el año 2000, las industrias manufactureras de los tres países del TLCAN siguen la misma ruta durante los ciclos comerciales. Con la recesión económica de 2001, quedó muy claro que, aun que el Canadá seguía el padron de México y los Estados Unidos, la tasa de cambio fue distinto para Canadá. En cambio, México y los Estados Unidos han experimentado una convergencia aún más estrecha desde 2000. La correlación entre las tasas de crecimiento de la manufactura de México y los Estados Unidos a llegado a la cifra sorprendente del 98% desde 2000. Este nivel de integración ni se encuentra entre los países miembros de la Unión Europea, donde se han adoptado la misma divisa. La convergencia entre México y los Estados Unidos se ha dado a pesar de las diferencias en sus niveles de desarrollo y a pesar de los impedimentos que surgieron después de los eventos del 11 de septiembre de 2001. La convergencia de la manufactura entre México y los Estados Unidos será una de las historias más impresionantes de integración económica del siglo 21.



Figura 2.2. Movimiento de tasas de crecimiento de la manufactura en países TLCAN



La eliminación de aranceles y la apertura a la inversión extranjera en la región TLCAN, aunado a la necesidad de ser cada vez más eficientes en materia de producción mediante la explotación de ventajas de cada territorio ha logrado integrar a la economía regional como nunca antes se había visto. Asimismo, tan pronto se derriba una barrera al comercio, las barreras restantes se vuelven más notorias. La búsqueda constante de recorte de costos ha resultado en un nuevo enfoque sobre movimiento eficiente entre fronteras. Los gobiernos comenzaron a prestar mayor atención al llamado de los comerciantes a invertir recursos en esta área tras el 11 de septiembre.

Aviones, Trenes y Automóviles: Eficiencia en los Sistemas de Transporte

Los sistemas integrales de transportes suministran el importantísimo lubricante para que el movimiento de bienes a través de las fronteras sea lo más suave posible. Los sistemas mejorados de transporte (de carga) reducen los costos de la entrega de bienes y son servicios esenciales; también son la base del traslado de punto a punto más rápido y más confiable. Dichos sistemas reducen los costos de la ubicación de los suministros y de la entrega de productos en cuatro maneras diferentes.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

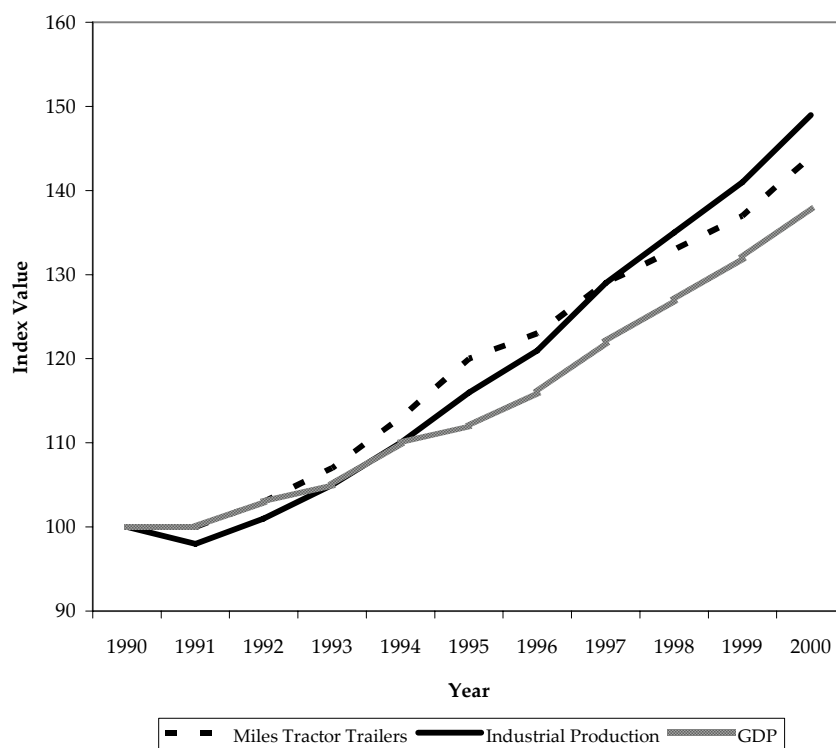
Primero, menor tiempo de mano de obra al necesitarse menor tiempo de transporte. Segundo, al poderse recorrer más distancia en menos tiempo se podría recortar el tamaño de las flotillas de transporte. Tercero, el uso más eficiente de los vehículos aunado a la mejoría en infraestructura disminuiría los costos de operación y reparación de los vehículos. Cuarto, una mejoría en la confiabilidad del transporte en general reduciría los costos reduciendo los retrasos. (ICF Consulting 2002).

Un clásico ejemplo de como el transporte eficiente puede reducir los costos de producción (mediante la reducción de inventarios) es la producción “justo a tiempo” (o “just in time”). Es un elemento clave para la industria automotriz en Norteamérica; existen cadenas de valor integradas a través de las fronteras de México, Canadá y Estados Unidos. Dado el nivel de integración trasfronterizo de esta industria, no es de sorprender que la categoría de “partes y accesorios de vehículos automotores” sea la primera en la lista de intercambio entre los países del TLCAN desde 1995 (ver Tabla 2.8).

Los beneficios económicos resultantes de los sistemas de transporte de carga mejorados son directos e indirectos. Los beneficios directos para la industria de la transportación se manifiestan mediante la reducción de costos de carga y de envío, incluyendo ganancias a quienes envían, debido a los menores tiempos de tránsito y la mayor confiabilidad. Los beneficios indirectos consisten en mejorías en logística que generan ganancias por reorganización para ambos la industria transportista y la empresa productora que utiliza sus servicios. Para los productores, estos sistemas mejorados de transporte permitirían que la *cantidad* de salida de sus productos cambiara, pero mantendría la *calidad* de éstos. Adicionalmente, los beneficios indirectos podían incluir ganancias adicionales resultantes de la reorganización de cadenas productivas, tales como productos mejorados, nuevos productos o cualquier otro cambio.

En la figura 2.3 puede observarse como crecen el transporte, el intercambio comercial y el PIB. En esta figura, se grafican índices de volumen de transporte, valor de intercambio comercial y el PIB (en términos reales) de los Estados Unidos para el período 1990-2000. Todos los índices crecen a la par. Sin embargo, se debe tener cuidado de no confundir la correlación de datos con causalidad entre ellos. Sólo porque algunos indicadores se mueven juntos no quiere decir que necesariamente exista una relación causa y efecto entre ellos. No obstante, los beneficios económicos del comercio y los costos que generan los retrasos al transporte sugieren que vale la pena invertir en el transporte en Norteamérica y en la infraestructura de sus fronteras.

Figura 2.3. Transportes, Producción Industrial y el PIB



Puente Sobre Aguas Turbulentas: Invirtiendo en las Fronteras

Las repercusiones inmediatas de las medidas de seguridad implementadas en las fronteras, como resultado de los ataques del 11 de septiembre, dieron pie a la especulación por parte de algunos comentaristas acerca de lo que un incremento en seguridad podría hacer al cruce fronterizo en el largo plazo. Pero, ¿realmente cuanto retraso ocasiona a camiones que cruzan las fronteras del norte y del sur de los Estados Unidos?

Sin duda, un incremento en control de fronteras para garantizar la seguridad tiene el potencial de elevar los costos fronterizos. En teoría, esto significaría un mayor costo a la producción de bienes con una cadena de producción extendida a lo largo de una región y cruzando fronteras. El proceso de convergencia de la industria manufacturera en la región TLCAN es un indicador del proceso de integración que viven los tres países de la zona.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

Sin embargo, utilizando la tecnología y los movimientos de bienes a gran escala los países del TLCAN podrán aprovechar los beneficios de las economías de escala. Los costos marginales a largo plazo, generados por los retrasos fronterizos, serían opacados por los beneficios económicos resultantes de una integración transfronteriza. Un ejemplo ilustrativo puede tomarse de la captura de sustancias ilegales—un tipo de medidor del comercio ilegal de narcóticos entre México y los Estados Unidos. Durante las dos primeras semanas después de los ataques, las capturas de sustancias ilegales se redujeron a la mitad; para principios de octubre, las capturas regresaron a los niveles de antes de los ataques. Los traficantes pronto encontraron alternativas para surtir su mercancía. Lo mismo pasó con el movimiento de bienes legales. El costo de retrasos fronterizos era muy alto inicialmente, pero los retrasos del tráfico comercial se redujeron rápidamente después del 11 de septiembre.

Un estudio realizado por la Oficina de carreteras federales de los EE.UU. arrojó información interesante sobre el tema de retrasos fronterizos. Se eligieron siete puertos de entrada para este estudio: 1) Otay Mesa, California; 2) El Paso, Texas; 3) Laredo, Texas (Puente 4, cruce relativamente nuevo sólo para camiones); 4) Blaine, Washington; 5) the Ambassador Bridge (Detroit), Michigan; 6) Blue Water Bridge (Port Huron), Michigan; and 7) Peace Bridge (Buffalo), Nueva York. Estas siete ubicaciones registran más del 60% de todo el tráfico terrestre entre Estados Unidos y sus socios del TLCAN.

La medida utilizada para monitorear la actividad vehicular comercial en los sitios fue en base al ‘retraso por camión por viaje’. Con esta medida se documentó el tiempo de recorrido que tomó a un solo vehículo comercial en llegar desde el punto origen de medida del país exportador, a través de la última revisión del país exportador y hasta la salida de la primera revisión del país importador. Se registraron viajes en ambas direcciones de la frontera, es decir saliendo de los Estados Unidos y entrando a los Estados Unidos.

El estudio encontró tres importantes características acerca de los retrasos fronterizos. Primero, el tiempo requerido para revisar vehículos comerciales entrantes a los Estados Unidos es considerablemente más alto que para los vehículos salientes; esto ocurre en prácticamente todos los puntos de ingreso a los EE.UU.. Segundo, el retraso promedio es más alto en la frontera con México (sur) que en la frontera con Canadá (norte). Tercero, un aumento en el tráfico de vehículos no necesariamente significa un aumento en el retraso.

En total, para los siete puertos de entrada, el tiempo promedio de ingreso a los EE.UU. fue 26.8 minutos, mientras que el tiempo promedio de salida de los EE.UU. fue de 14.2 minutos. Para los cuatro puntos de la frontera



norte seleccionados, el tiempo promedio de entrada fue de 24.1 minutos; el tiempo promedio de salida, 12.6 minutos. En cambio para los tres puertos de la frontera sur seleccionados el tiempo de entrada promedio fue de 33.8 minutos y de salida 17.2 minutos.

Mas el tiempo promedio no narra la historia completa. Varios camiones tardaron considerablemente más en pasar por algunos de estos siete puertos de entrada. Razón por la cual se midió el tiempo que tomó al 95% de los camiones en recorrer la distancia bajo estudio. Haciendo una comparación entre el tiempo promedio y la “medida del 95%” se encontró que un alto número de viajes de camión podía tardar bastante más del tiempo promedio. Por ejemplo, mientras que el tiempo promedio de viaje para los siete puertos es de 26.8, la medida del 95% muestra que su tiempo es mayor a los 70 minutos.

Este estudio también reveló que estos congestionamientos cuestan a la industria transportista alrededor de 2.6 millones de horas de retraso al año. Esto ocasiona un costo financiero de, por lo menos, \$88 millones de dólares. Además, los camiones desperdician aproximadamente 2.6 millones de galones de combustible anualmente, resultando en un impacto ambiental de 23,000 toneladas de dióxido de carbono y más de 300 toneladas de óxido nitroso. A manera de reducir este impacto ambiental, resultado del rápido crecimiento en el intercambio entre los tres países, los tres gobiernos deben dedicar los recursos suficientes para el desarrollo de infraestructura y capital humano a lo largo de las fronteras con EE.UU. y México, y EE.UU. y Canadá.

Tabla 2.6 Comparación de Retrasos en Cargamentos Salientes y Entrantes (Minutos)

<i>Cruce Fronterizo</i>	<i>Tiempo Base</i>	<i>Tiempo Promedio</i>	<i>“Medida del 95%”</i>
Todos los pases fronterizos salientes	NA	14.2	37.4
Todos los pases fronterizos entrantes	NA	26.8	70.1
Todos los pases fronterizos salientes hacia el norte	NA	12.6	34.3
Todos los pases fronterizos entrantes desde el norte	NA	24.1	70.3
Todos los pases fronterizos salientes hacia el sur	NA	17.2	45.2
Todos los pases fronterizos entrantes desde el sur	NA	33.8	64.9



Trazando Líneas en Arena y Nieve

Extremo Canadiense			
'Ambassador Bridge' Saliente	5.7	8.8	13.7
'Ambassador Bridge' Entrante	12.9	20.4	33.9
'Blaine Saliente'	4.8	21.5	35.3
'Blaine Entrante'	8.1	17.3	35.6
'Blue Water Bridge' Saliente	5	6.2	9.1
'Blue Water Bridge' Entrante	11.1	34.2	80.3
'Peace Bridge' Saliente	9	21.7	38
'Peace Bridge' Entrante	8.3	23.3	83.4
Extremo Mexicano			
'El Paso' Saliente	9	13.2	34
'El Paso' Entrante	7.6	37.2	77.4
'Laredo' Saliente	1.8	17.2	45
'Laredo' Entrante	12.2	31.2	54.9
'Otay Mesa' Saliente	9.5	19.1	36.9
'Otay Mesa' Entrante	6.4	35	64.3

Nota: Saliente se refiere al tráfico que sale de los EE.UU. hacia Canadá o México. Entrante se refiere al tráfico que entra a los EE.UU.

Tiempo Base: El tiempo necesario para cruzar el punto de entrada en condiciones favorables, el tiempo más corto registrado en dicha dirección. Este valor representa el tiempo de viaje sin demora ni retrasos. Tiempo Promedio: Tiempo en minutos requerido para viajar la distancia observada (entre el punto de origen en el país exportador y la primera estación de inspección en el país importador). "Medida del 95%": Tiempo durante el cual el 95 por ciento de los camiones observados viajaron la distancia observada.

Fuente: Tiempo de Viaje y Demora de los Vehículos Comerciales en Pasos Fronterizos de EE.UU., Oficina de Carreteras Federales de EE.UU., junio de 2002. Las medidas de tiempo se tomaron en junio y julio de 2001 en todas las fronteras a excepción de Laredo. En Laredo, las medidas se tomaron en octubre de 2001.

Las tablas 2.7 y 2.8 muestran que tan concentrado se encuentra el movimiento de bienes en cuanto a su ubicación y el tipo de bienes. El grueso del movimiento de bienes está concentrado en pocos puertos; así mismo, el grueso de los bienes se concentra en unas pocas industrias. Esta evidencia sugiere que la inspección de los bienes en el punto de carga es lo más conveniente. Se debe inspeccionar en el origen, no en la frontera. De ese modo, los bienes preinspeccionados podrían acceder, mediante rutas especiales a los Estados Unidos utilizando carriles manejados electrónicamente; esto podría llevar muy lejos el



aceleramiento del intercambio de bienes en la cadena de valor agregado del TLCAN.

Tabla 2.7 Primeros 20 Cruces Fronterizos de la región TLCAN en Camión/Trailer hacia los Estados Unidos de 2001 a 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Detroit, MI	1,722,185	1,668,496	1,588,769	1,638,062	1,678,177
Buffalo-Niagara Falls, NY	1,123,481	1,208,096	1,162,950	1,175,884	1,142,274
Port Huron, MI	813,616	907,291	927,740	947,907	924,776
Champlain-Rouses Pt., NY	369,194	351,000	378,783	381,434	374,524
Blaine, WA	482,611	409,786	338,762	377,645	346,691
Alexandria Bay/ Cape Vincent, NY	252,170	305,234	301,163	259,871	337,909
Pembina, ND	219,392	203,501	200,982	218,698	222,155
Sumas, WA	134,246	149,949	133,131	140,112	163,552
Calais, ME	144,168	133,350	131,323	134,322	136,832
Derby Line, VT	135,712	131,843	126,735	127,233	133,406
Laredo, TX	1,404,683	1,437,580	1,345,099	1,387,648	1,455,504
Otay Mesa/San Ysidro, CA	715,847	726,318	711,526	726,166	744,278
El Paso, TX	667,155	714,931	665,422	717,245	734,851
Hidalgo, TX	364,138	386,985	405,238	453,222	494,572
Callexico East, CA	235,739	291,116	317,709	337,360	311,136
Nogales, AZ	249,662	248,190	243,766	248,979	268,358
Brownsville, TX	254,301	247,047	225,441	229,688	238,956
Eagle Pass, TX	97,654	89,633	88,272	100,100	97,736
Tecate, CA	60,954	57,573	59,465	69,652	70,270
Del Rio, TX	61,665	68,267	61,976	57,492	58,464

Nota: Los datos representan el número de cruces y no el número de vehículos; se incluyen ambos camiones llenos y vacíos. Los datos del puerto de Caléxico, por lo general, están consolidados con la información de Caléxico Oriente.

Fuente: Departamento de Transportes de los EE.UU., Oficina de Estadísticas de Transporte, ordenamiento especial, mayo de 2006; se basa sobre datos del Departamento de la Tesorería de los EE.UU., Servicio Aduanal de los EE.UU., Servicios de Apoyo a Misiones, Oficina de Trabajo de Campo.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

Tabla 2.8 Primeros 10 Bienes Según su Valor en el Intercambio Mercantil de EE.UU. con Socios del TLCAN Considerando Todos los Medios de Transporte Terrestres: 1995 y 2000 (Dólares Corrientes)

Rango	Descripción de Bien	Valor (\$mil millones)	%	Rango	Descripción de Bien	Valor (\$mil millones)	%
2000				1995			
1	Vehículos Automotores, partes y accesorios	125	21.7	1	Vehículos Automotores, partes y accesorios	82	22.1
2	Maquinaria eléctrica, equipamiento y partes	89	15.5	2	Maquinaria eléctrica, equipamiento y partes	48	13.1
3	Reactores nucleares, maquinaria y aparatos mecánicos	75	13	3	Reactores nucleares, maquinaria y aparatos mecánicos	48	13.1
4	Combustibles minerales, aceites minerales y derivados	31	5.3	4	Combustibles minerales, aceites minerales y derivados	14	3.7
5	Plásticos y derivados	22	3.8	5	Plásticos y derivados	13	3.5
6	Provisiones de clasificaciones especiales	21	3.6	6	Provisiones de clasificaciones especiales	13	3.4
7	Papel, papel cartón y productos de papel	16	2.8	7	Papel, papel cartón y productos de papel	12	3.3
8	Madera y artículos de Madera; carbón de madera	13	2.3	8	Madera y artículos de Madera; carbón de madera	12	3.2
9	Muebles, molduras, productos de iluminación	13	2.3	9	Muebles, molduras, productos de iluminación	9	2.4
10	Óptica, fotográfica, y artículos de precisión	13	2.3	10	Óptica, fotográfica, y artículos de precisión	8	2.1
	Total, primeros 10 bienes	418	72.6		Total, primeros 10 bienes	259	69.9
	Total, todos los bienes	576	100		Total, todos los bienes	370	100

Nota: Comercio por Tierra incluye camiones, ferrocarriles y misceláneos y medios desconocidos.

Fuente: Departamento de Transportes de los EE.UU., Oficina de Estadísticas de Transporte, Datos de Carga de Superficie Transfronterizo, 1995 y 2000.

El costo de la eliminación de retrasos sería sobrellevado por el sector público así como el privado. Para los gobiernos, esto significaría aumentar el capital humano en las fronteras así como la actualización de la tecnología e infraestructura en éstas. Estos costos variarían según las ubicaciones geográficas de las fronteras. Por ejemplo, en los ríos se necesitan puentes y en las montañas se necesitan túneles. Sin embargo estos costos deberían ser vistos como inversiones que generarán ahorros en el largo plazo.

El costo de eliminar los retrasos también significaría un costo para las empresas tales como la implementación de regulaciones federales como el Programa de Sociedad de Aduanas de los Estados Unidos Contra el Terrorismo (CTPAT por sus siglas en inglés). En este programa los dueños de la cadena de suministros (brokers, intermediarios, importadores, almacenes y productores) deben voluntariamente cooperar para cumplir



con los lineamientos de seguridad para reducir el número de inspecciones en las fronteras y así el costo fronterizo. No obstante, existe un trueque en términos de costos para las compañías que se traducen en documentación adicional, actualización de tecnología y los requerimientos de personal necesarios. Canadá tiene un programa similar llamado “Socios Protegidos” en el que la industria de la transportación trabaja de cerca con el gobierno para identificar los cargamentos de alto riesgo a manera de acelerar el cruce de los cargamentos de bajo riesgo. Esencialmente, dichos programas reparten la carga financiera entre sector público y sector privado, reduciendo la carga de los gobiernos y apoyándose en las empresas para compensarlo.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha desarrollado lineamientos para nuevas leyes y acuerdos de cooperación entre gobiernos miembros de la organización y la industria privada para mejorar la seguridad de la cadena de suministros al mismo tiempo que facilitar el flujo del intercambio comercial internacional. En junio de 2005, los Directores Generales de Aduanas, representando los 166 miembros de OMA, adoptaron unánimemente el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, lo cual establece las pautas mínimas (pero no jurídicamente vinculantes) en cuatro áreas: (1) armonización de los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos; (2) análisis de riesgos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad; (3) la realización de inspección de mercancía por la Administración de Aduanas del país de despacho, previa solicitud del país destino, por medio de rayos X o detectores de radiación; y (4) las ventajas para el sector privado de cumplir con las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y las mejores prácticas, como los procesos aduaneros más rápidos que ahorran tiempo y dinero (<http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>). De este modo, el Marco Normativo de la OMA se basa en la colaboración Aduanas-Aduanas y Aduanas-Empresas. Además, el programa de la OMA viene acompañado con un programa de capacitación (<http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>). Implica un costo a los acaudalados países miembros para que asistan y “subsidién” a los países que no cuentan con los recursos necesarios para introducir nueva tecnología y técnicas de administración de riesgos, y cuyo personal sufre de un problema de integridad (en otras palabras, corruptos). En enero de 2007, 142 países habían expresado su intención de implementar las normas.

En el contexto del TLCAN, seguramente el gobierno de los EE.UU. cargará con un mayor costo al subsidiar las medidas de seguridad mexicanas. El costo de resguardar las fronteras terrestres sería más alto que el de resguardar los puertos marítimos, pues estos últimos pueden ser monitoreados vía satélite, mientras que los primeros no. Un perímetro común de seguridad podría disminuir el costo de monitorear las



fronteras terrestres dentro de la región TLCAN. Sin duda, reducir el costo del papeleo y cumplimiento con medidas de seguridad sería muy difícil de alcanzar sin un perímetro de seguridad que incluya a México.

De “Justo a Tiempo” a “Susto al Tiempo”: El Costo de la Seguridad

Antes del 11 de septiembre de 2001, una gran parte del comercio entre los Estados Unidos y sus socios del TLCAN se daba en forma de una producción integrada. Es decir, algunas partes de un carro se harían en México, otras se harían en Canadá y el ensamble final se haría en EE.UU. por ejemplo. Debido a la mano de obra barata, las partes de labor intensiva se producirían en México; la conveniente ubicación de recursos naturales (como el acero) haría que fuera más barato producir otras partes en Canadá. Así, el trío TLCAN se convertiría en un modelo de producción “justo a tiempo” que cruzaba fronteras nacionales.

Los sucesos del 11 de septiembre cambiaron la fórmula. Ahora los países del TLCAN debe sumar un costo adicional a su ecuación de producción— el costo de la seguridad. ¿Cómo debe considerarse este costo adicional? ¿Debería ser como añadir un impuesto en la forma de costo adicional al costo original de hacer negocios? Aunque las medidas adicionales de seguridad sí tienen las características de un costo adicional, no es una analogía completamente apropiada. La razón es simple; este costo adicional devenga en un beneficio poco tangible—un menor riesgo de ataques terroristas. Por tanto, una analogía más apropiada sería la compra obligatoria de un reductor de contaminantes por parte de la compañía. Así, el costo de “asusta el tiempo” devengaría algún beneficio.

La pregunta importante es ¿cuánto más costaría esta intangible reducción de riesgo? ¿Añadiría notablemente al costo de producción y por tanto al precio de los bienes de importación? Teóricamente, se dan dos efectos sobre el precio de un producto en un modelo de equilibrio parcial. Un aumento en el costo ocasionaría un cambio en la oferta de los bienes. Si la demanda para cierto bien es perfectamente inelástica (es decir, no responde a las variaciones del precio), este costo adicional será absorbido en su totalidad por el consumidor. Si por otro lado la demanda es perfectamente elástica (es decir, un cambio en el precio ocasionará un gran cambio en la demanda), los productores deberán absorber totalmente este costo. En una economía de mercado, en la que todos los mercados están conectados mediante (esto se conoce con ‘modelo del equilibrio general’), se deben explorar todos los efectos posibles en todos los mercados para comprender completamente los efectos reales de un incremento en el costo del transporte (debido a medidas de seguridad). Las opiniones preliminares de los expertos sobre el tema sitúan este incremento en alrededor de 3% del costo de producción (ver, por ejemplo, Leonard 2001).



La Seguridad Fronteriza y la Integración Económica en América del Norte

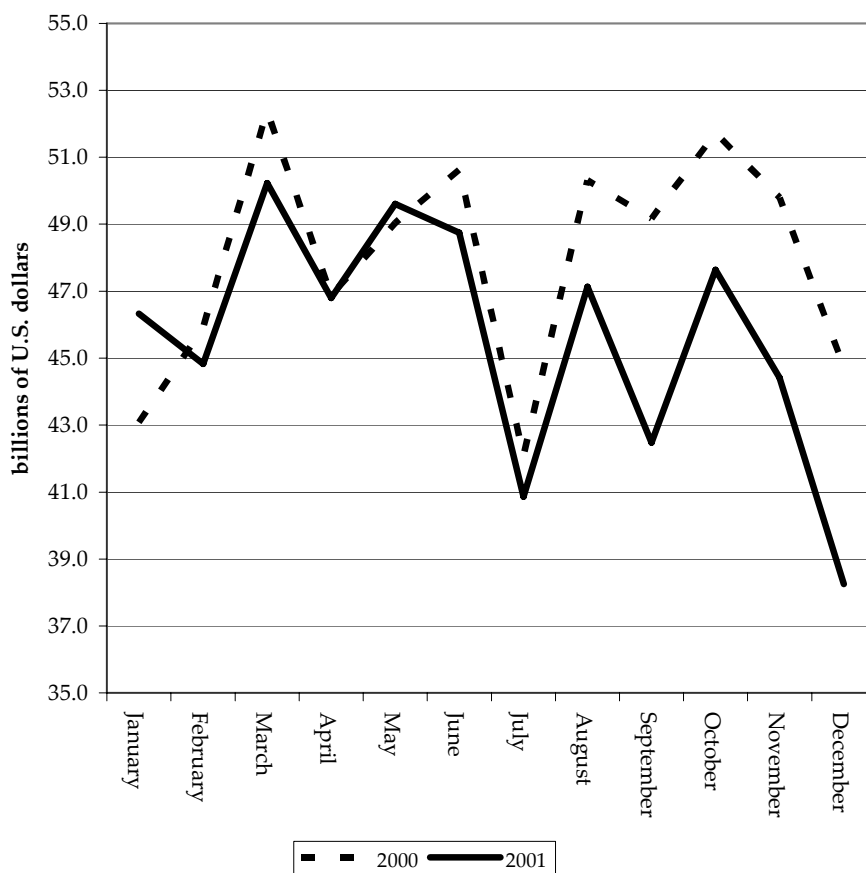
Es importante mencionar que ya existían otras nubes sobre la economía internacional además de las que crearon los ataques terroristas del 11 de septiembre. Una recesión económica ya estaba en camino para Estados Unidos y para México; ésto ocasionó un exceso en la capacidad de transporte que imposibilitó transferir el costo a los consumidores. Además, se observó una fuerte baja en los precios mundiales del petróleo que compensaron el alza en el costo de los seguros y las medidas de seguridad.

Es posible apreciar la magnitud de la caída de la demanda en el mercado antes de los ataques de 11 de septiembre en la figura 2.4; se graficaron estadísticas mensuales de intercambio comercial de los socios TLCAN con los Estados Unidos. En la gráfica se comparan datos de 2001 con datos de 2000. Se nota una clara estacionalidad en las series, por ejemplo, que julio es un mes más lento. Claramente, se observa que el comercio entre los países del TLCAN ya tenía una tendencia descendiente; el intercambio entre estos países era bajo ya en los meses de junio, julio y agosto de 2001, antes de los ataques terroristas de septiembre. Es posible concluir que existe evidencia de una disminución de actividades comerciales antes de los ataques. Después de los ataques, el comercio permaneció aún por debajo de los niveles del año anterior. Obviamente, esta disminución en el comercio se debe, en parte, a la recesión económica. Sin embargo, no es posible identificar en qué proporción el comercio disminuye debido a los efectos de la recesión y en qué proporción ocurre debido a los efectos de los ataques terroristas.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

Figura 2.4. Estadísticas Mensuales de Comercio para los Estados Unidos con Socios del TLCAN, 2000, 2001



Los aumentos en costos se manifestaron notablemente en los diferentes medios de transporte. En el aire por ejemplo, la seguridad se agudizó con más personal, agentes aéreos, puertas de cabina de alta seguridad y una chequeo minucioso de los pasajeros y su equipaje. En la carga aérea se instaló un sistema de revisión más riguroso en el que todos los contenedores se sometían a máquinas de rayos X y de rayos Gamma; además se utilizaron recibos y contra recibos para el envío y la recolección de contenedores de manera que lo que se mandara fuera exactamente lo mismo que lo que se recogía. Las compañías de seguro y las re-aseguradoras revisaron sus cláusulas de “en caso de guerra...”; grosso modo, ambas redujeron sus coberturas y aumentaron sus primas de seguro. De manera parecida, se añadió una cláusula de “carga por riesgo de guerra” a la carga marítima. Se reforzó la seguridad en los puertos y en muchos lugares, como en el canal del Suez. Los costos



adicionales por este riesgo fueron tan altos que representaban el 50% del costo del seguro de envío. Algo parecido sucedió con los niveles seguro de envío por tierra y ferrocarril.

¿Qué tanto representan los costos por envío y por el seguro de envío? Para bienes entrantes a los Estados Unidos en 2000, estos costos representaron el 3.4% del valor total aduanal (OCDE 2002). Sin embargo, estos costos no se reparten por igual sobre todos los bienes; en ciertos bienes como los farmacéuticos, estos costos representan el 1%. Para bienes de grandes volúmenes, como los fertilizantes, estos costos representan el 23%.

Un estudio realizado por Peter Walkenhorst y Nora Dihel (2002) proporciona la primera evaluación empírica sobre los impactos económicos de 11 de septiembre basándose sobre un análisis de equilibrio general. Tras un extenso análisis sobre la naturaleza misma del incremento en costos los autores concluyen que un salto hacia arriba en los costos sería equivalente a un 1% de impuesto al valor agregado en el corto plazo. A largo plazo la ganancia en eficiencia, derivada de medidas de control y manejo adicionales, opacarían el incremento de los costos. El incremento del 1% de impuesto al valor agregado representa un 0.2% de costo en bienestar social en los Estados Unidos, mientras que en países que dependen más del intercambio comercial este costo puede ser tan alto como un 0.5%. En términos específicos, el costo en bienestar social para la región Estados Unidos / Canadá sería de alrededor de \$13 mil millones de dólares, mientras que para América Latina sería de alrededor de \$3 mil millones de dólares. De este modo, aún el límite superior de dicho incremento en costos, en el corto plazo, sería mínimo.

“Cajas de Troya”: Contenedores de Embarque y la Seguridad

En octubre de 2001, la policía de un puerto en Italia encontró a un sujeto, presuntamente vinculado a Al-Qaeda, dentro de un contenedor de carga con destino a Canadá, proveniente de Egipto. El sujeto tenía consigo una computadora portátil, un teléfono celular, una cama, agua y comida, así como planos de aeropuerto, pases de seguridad y un documento que lo certificaba como mecánico. En ese mismo año—2001— arribaron cerca de 18 millones de contenedores a puertos estadounidenses, de los cuales los agentes aduanales sólo inspeccionaron el 2% (‘Economist’ 2002).

Los contenedores son multifacéticos, pueden transportarse por barco, por trailer o por ferrocarril sin necesidad de trasladar la carga o sufrir transformaciones de ningún tipo. A lo largo de su recorrido, estos contenedores son regulados por leyes nacionales, internacionales o



regionales y son comprendidos bajo la jurisdicción de diferentes organismos gubernamentales dependiendo de su medio de transporte. En aguas internacionales, son regulados por la Organización Marítima Internacional de las Naciones Unidas (IMO, por sus siglas en inglés), mas cuando se encuentran anclados en un puerto son regulados los gobiernos federales del país. La cadena productiva de las transacciones comerciales internacionales son muy complejas. Pueden llegar a intervenir hasta 25 partes diferentes al comerciar bienes, servicios de transporte, servicios financieros, documentación e inspección ('Economist' 2002). Todo esto ocasiona que la coordinación de medidas de seguridad sea una tarea sumamente difícil.

La eficiencia lograda al enviar bienes por contenedor permite a los productores reducir inventarios aplicando un sistema de "justo a tiempo". Entre los años de 1980 y 2000, la razón de inventario sobre PIB en los Estados Unidos disminuyó de 25% a 15%. Una diferencia de 5 puntos porcentuales en inventario representaría un gasto a las compañías estadounidenses de aproximadamente unos \$20 mil millones de dólares adicionales al billón de dólares que ya se invierten en logística ('Economist' abril de 2002). El paro de labores en los puertos de la costa occidental de los EE.UU. del año 2002 demostró claramente la importancia económica que tienen estos puntos de entrada, no sólo para los Estados Unidos, sino para México, Canadá y Asia también (ver recuadro 2.1).

El presidente de los Estados Unidos, William Clinton, creó la comisión Graham para el crimen y la seguridad en los puertos en el año 1999 para atender la falta de seguridad en los puertos marítimos estadounidenses. Los puertos marítimos manejan el 95% del intercambio comercial de los EE.UU. con países de ultramar, es decir, con aquellos con los que no comparte fronteras. Las actividades de los más de 100 puertos marítimos de los Estados Unidos crearon empleo para 1.4 millones de personas, contribuyeron con \$74 mil millones de dólares al PIB estadounidense y generaron un ingreso personal de \$52.7 mil millones de dólares.

A comparación de los aeropuertos, los puertos marítimos no cuentan con las medidas de seguridad adecuadas ni tampoco con la administración federal necesaria. No existe una agencia parecida a la FAA (Autoridad Federal de Aviación, regula y controla a los aeropuertos) que controle a los puertos marítimos. Por ejemplo, la Comisión Federal Marítima de los Estados Unidos solo tuvo un empleado en el estado de Florida en 1999, estado dónde se ubican 4 de los 20 puertos más importantes de EE.UU. Por otro lado, los aeropuertos cuentan con un control muy estricto de acceso e identificación. En cambio, los puertos marítimos no llevan un control organizado de los accesos—a pesar de que la industria de los cruceros para pasajeros trasladó a más de 10



millones de pasajeros en 1999. Además, existe un filtro de trabajadores inadecuado en los puertos. Algunas encuestas hechas en los 1990 muestran que el 50% de los trabajadores portuarios mantenían un historial criminal, muchos por el tráfico de drogas.

El gobierno de los Estados Unidos ha investigado varias alternativas para mejorar la seguridad en los puertos marítimos. Una propuesta fue que los 162 miembros de la IMO acuerden implementar un plan de acción para realizar investigaciones a todos los miembros de la tripulación de los buques de carga más importantes, implementar un sistema confiable para identificar los contenidos de los contenedores, colocar agentes de seguridad en todos los buques, sellar electrónicamente los contenedores de carga e incrementar los presupuestos para la seguridad portuaria. La IMO lanzó un nuevo departamento encargado de la seguridad marítima el 1 de enero de 2007 (<http://www.imo.org>). Otra propuesta fue que agentes aduanales estadounidenses realicen inspecciones en los puertos de origen. Otra propuesta más requería que las compañías sellen de manera segura los contenedores desde las fábricas exportadoras de manera que se agilicen los trámites en las aduanas. En enero de 2007, todavía se estaba implementando un nuevo programa en la OMA que estableció normas voluntarias para la seguridad.

Respecto a la asignación de agentes aduanales estadounidenses en puertos extranjeros, con Canadá ya existía un precedente de 130 inspectores de aduanas laborando en aeropuertos canadienses que revisan a los pasajeros de aerolíneas con destino a Estados Unidos. La idea de proyectar este concepto a los puertos marítimos fue aprobada por John Manley, el Vice Primer Ministro y por Tom Ridge, el director de seguridad nacional de EE.UU. en su declaración de 30 puntos "Fronteras Inteligentes" firmada en 2001. Los Estados Unidos querían que sus agentes tuviesen la facultad de abrir e inspeccionar contenedores de carga en puertos canadienses. Sin embargo, los agentes estadounidenses en Canadá y los agentes canadienses en Estados Unidos sólo puedan señalar la carga que parezca sospechosa para una inspección más rigurosa una vez que crucen la frontera.

Los pasajeros con destino a los Estados Unidos pueden liberar los requerimientos aduanales y de migración antes de salir de suelo canadiense; esto es posible en los aeropuertos más grandes de Canadá como son: Vancouver, Toronto, Ottawa y Montreal. El procedimiento de someterse a revisión de la Migración de Estados Unidos antes de partir del país de origen es conocido como "preinspección" o "autorización previa al despegue". Esta facilidad está disponible para todos los pasajeros con destino a EE.UU. sin importar la nacionalidad del viajero y saliendo desde Canadá, Irlanda, Bermuda y Aruba. Irlanda es el único país europeo que permite dicha preautorización.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

Extrañamente, este procedimiento solo funciona en un sentido; por ejemplo, no es posible obtener autorización previa al despegue en suelo estadounidense para pasajeros cuyo destino sea Canadá. México también está ausente de dicho régimen de preinspección y, a pesar de que muchos mexicanos cruzan la frontera de manera ilegal, el posicionamiento de autoridades estadounidenses en suelo mexicano es un tema de mucha delicadeza política en México.

Al nivel nacional, el SAFE Port Act 2006 de los Estados Unidos entró en vigor el 13 de octubre de 2006 (H. R. 4954, http://thomas.loc.gov/home/gpoxmlc109/h4954_enr.xml). Esta ley intenta de resolver muchos de los problemas que identificamos arriba relativas a las medidas de seguridad inadecuadas. Por ejemplo, requiere una revisión más cuidadosa de los trabajadores portuarios. Además, requiere un programa piloto en tres puertos extranjeros de escanear los contenedores con destino a los Estados Unidos y la inspección de contenedores de alto riesgo.

Una vez que los contenedores llegan a su puerto marítimo de destino, deben trasladarse vía ferrocarril o por trailer para llegar a su destino final. El cuento del camión mexicano extraviado ilustra la importancia de los avances en este rubro. (ver Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2. Seguridad Cianuro: La Espantosa Historia del Camión Perdido

El 13 de mayo de 2002 se extravió un camión en el estado de Hidalgo mientras viajaba por la autopista número 85, al norte de la Ciudad de México. Este tipo de situaciones, por desgracia, es algo común en los caminos de México. Lo que forzó a varios agentes del FBI a viajar a México a investigar este caso particular es que el trailer extraviado contenía unas diez toneladas de cianuro de sodio distribuidas en noventa y seis tambores. El cianuro de sodio, aunque no tan letal como su primo, cianuro de potasio, puede ocasionar la muerte de personas con una dosis tan pequeña como los 100 miligramos (un quinto del tamaño de una aspirina). Este mineral químico es utilizado frecuentemente para la extracción de plata; ya que México es el mayor productor mundial de plata, se transportan grandes cantidades de éste químico a las minas ubicadas en el norte del país.

Tres días después de su desaparición, el camión fue encontrado, pero sólo trece de los noventa y seis tambores aún permanecían en el camión. Los tambores perdidos hicieron sonar alarmas a lo largo de la frontera sur de EE.UU.. ¿Y si algunos terroristas habían robado la carga e intentaban llevarla a lo Estados Unidos? Acercándose la festividad de 'Memorial Day' (día en que los estadounidenses



recuerdan a sus soldados de guerra) y con algunas amenazas imprecisas ese mismo fin de semana, la posibilidad de esta suposición no estaba totalmente descartada. Después de todo, la cantidad de mercancía que cruza la frontera entre México y EE.UU. sobrepasa el millón de cruces cada año (aunque el número de camiones ni siquiera se acerca a esta cifra). Muchas personas ya especulaban sobre lo peor que pudiera suceder. Por ejemplo, Steve Guellekson, encargado de seguridad de Landstar dijo a una televisora local de Dallas “Ellos (los posibles terroristas) podrían transferirlos (los tambores) a otro camión, marcarlo como otra cosa y, a menos que se vea sospechoso, nadie va a inspeccionarlo”.

Después de los ataques del 11 de septiembre a las torres gemelas en Nueva York y al Pentágono en Washington, se reportaron amenazas de cianuro a embajadas de EE.UU. en Italia y Nueva Zelanda. Dichos reportes hicieron que la posibilidad de un ataque de cianuro fuera más real.

¿Pero, sucedería algo así? ¿Realmente podría acontecer algo así? ¿Pues no pasó! El 29 de mayo se recuperaron setenta tambores abandonados en las afueras de la Ciudad de Puebla en el Estado de Puebla. Mas aún faltaban trece tambores por encontrar y las alarmas comenzaban a sonar. Dos días después, llegó la calma; se encontraron los tambores faltantes y la crisis terminó así de rápido.

¿Qué lecciones pueden aprenderse de un episodio como éste sobre la discusión de temas de seguridad entre México y Estados Unidos, cuya complicada relación ya ha generado tantos roces entre las dos naciones?

Una lección se relaciona con la coordinación bilateral en materia de transporte de carga. Este suceso ilustra lo ineficiente que resulta el método de “búsqueda y caza”. Para este caso, los agentes del FBI sólo se vieron involucrados una vez que conocieron la naturaleza de la carga y el peligro potencial que representaba este material. Si las fuerzas de seguridad mexicanas y estadounidenses compartieran este tipo de información, lidiar con casos parecidos sería cosa de rutina. Con una mejor coordinación, los camiones que contaran con “autorización previa” no tendrían que someterse al proceso regular de inspección. Simplemente pasarían por alto los retenes regulares en las fronteras al haber sido inspeccionados y sellados por agentes de EE.UU. en su punto de origen. Esto no sería tan difícil con la ayuda y cooperación del gobierno mexicano. Además, también podría resolver los cuellos de botella que se forman en las fronteras para el 90% de los bienes; el grueso del comercio de mercancías entre México



y Estados Unidos se divide entre un pequeño número de compañías transportistas.

Una lección más se relaciona con la coordinación del tránsito de personas entre fronteras. La autorización previa mencionada anteriormente también puede aplicarse al movimiento de personas. Cualquier persona que vuele desde Canadá a los Estados Unidos puede gestionar su trámite migratorio estadounidense en suelo canadiense (con los oficiales de EE.UU. situados en aeropuertos de Canadá); aquellos que cruzan la frontera frecuentemente utilizan un pase especial al cruzar por tierra (ver Capítulo 3).

La cooperación cercana entre las autoridades de los tres países del TLCAN, aunado al programa de autorización previa, no sólo mejorará la seguridad fronteriza sino que liberará recursos que puedan destinarse a la lucha contra amenazas genuinas a la seguridad nacional y mejorará la eficiencia de negocios trasfronterizos y sistemas fronterizos en la región. Así, aunque incidentes parecidos al caso del *camión mexicano extraviado* puedan sembrar miedo en el corazón de los estadounidenses, servirán, también, como detonadores para llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar la seguridad, los negocios y la eficiencia de una economía norteamericana más integrada.

Una Piedra en el Camino...: Acceso a Carreteras estadounidenses

En febrero de 2001 un panel del TLCAN decretó que iba contra el acuerdo TLCAN que los Estados Unidos continuaran posponiendo el libre paso de camiones entre México y EE.UU.. Más tarde, el presidente George W. Bush anunció que permitiría la entrada de camiones mexicanos de inmediato. El decreto y el anuncio presidencial dieron paso a una torbellino de grupos políticos haciendo presión en Washington.

El punto culminante de esta situación se dio el 26 de junio de 2001 cuando por una votación de 285 a 143 la cámara menor del congreso estadounidense votó por bloquear al departamento de transportes de entregar permisos a compañías mexicanas que permitieran que camiones mexicanos operaran dentro de los Estados Unidos. Esta resolución fue el resultado de la oposición de ambos demócratas y republicanos. El partido democrático fue presionado fuertemente por grupos de camioneros nacionales, mientras que los republicanos cedieron debido a los grupos de presión de las aseguradoras.

Poco después se dieron los trágicos sucesos del 11 de septiembre. Esto complicó las dinámicas del debate; por un lado, permitir la entrada a camioneros mexicanos significaría mayores riesgos de seguridad. Éste



fue el argumento que utilizó el sindicato “Teamsters Union” (sindicato que comprende al mayor número de camioneros en Estados Unidos). Por otro lado, fortaleció la posición del gobierno de Bush respecto a asegurar la entrega de fondos por parte del congreso. Se otorgó un presupuesto adicional para manejar el tema del transporte camionero. Así, parecería que, por lo menos en el largo plazo, podría encontrarse una solución al complicado problema que constituyen los inspectores.

En noviembre de 2001, ambas cámaras del congreso estadounidense aprobaron disposiciones que permitirían a los camiones mexicanos ingresar a los EE.UU. una vez que cumplieran con las rigurosas normas de inspección y seguridad de ese país. Muchas de esas normas no se aplican a transportistas nacionales de Estados Unidos y, por tanto, podrían infringir las normas antidiscriminatorias contenidas en el TLCAN. Además, los transportistas mexicanos tendrían que esperar hasta que el inspector general de los EE.UU. y el secretario de transporte certificaran que el gobierno tiene la capacidad de hacer cumplir estas nuevas normas.

En diciembre de 2001, se agregó una nueva problemática a esta situación. Algunos transportistas mexicanos presentaron una denuncia en Brownsville acusando al departamento de transporte de EE.UU. de discriminación racial al negar el acceso de compañías de transporte mexicanas al mercado estadounidense durante los últimos seis años, incumpliendo lo que dicta el TLCAN.

Presentado ante un juez de distrito en los EE.UU. se exigía el pago de unos \$4 mil millones de dólares por ingresos perdidos por parte de unos 200 mexicanos que habían solicitado permisos para operar dentro de los Estados Unidos en los últimos seis años ya sea con compañías mexicanas o estadounidenses. Se argumentó que, puesto que se permitía a transportistas canadienses operar en los Estados Unidos, debía permitirse, bajo los lineamientos del TLCAN, que los mexicanos hicieran lo mismo.

Armando Equipo: Los Teamsters y Otros Sindicatos

Los sindicatos de transportistas de EE.UU. se opusieron al ingreso de los camioneros mexicanos a territorio estadounidense para transportar bienes argumentando que los camioneros mexicanos no cumplían con las normas de seguridad de los Estados Unidos. La verdadera razón de oposición de estos sindicatos es que muchos camioneros estadounidenses podrían perder su trabajo. Cada año se realizan cerca de 5 millones de pases fronterizos, cargando aproximadamente tres cuartas partes de los \$250 mil millones de dólares que se comercian entre México y Estados Unidos. Según un decreto de un comité del



Trazando Líneas en Arena y Nieve

TLCAN los camiones mexicanos, en vez de tener que trasladar su carga a camioneros estadounidenses, podrían entregar ellos mismos esta carga a su destino final en los Estados Unidos. Asimismo, el transporte de bienes por parte de transportistas mexicanos costaría considerablemente menos, ya que mientras los salarios de transportistas de EE.UU. subieron de \$11.86 USD a \$14.52 USD entre 1990 y 2000, el salario de transportistas mexicanos es de aproximadamente \$8.00 USD (no se conoce la cantidad exacta del salario de transportistas mexicanos, pero véase la siguiente fuente para un aproximado de ganancias: <http://www.sddialogue.org/Report/Aug01/pg5.html>). Puede verse que el valor económico de la amenaza que representa dicha apertura es considerable para los transportistas de EE.UU..

Reviviendo el Pasado: Una Breve Historia del Acceso Carretero

Antes de 1980 el gobierno de los Estados Unidos otorgaba permisos de operación a transportistas para cada ruta independiente; se requería una justificación económica para cada solicitud de permiso. No se hacía distinción entre solicitantes mexicanos, canadienses o estadounidenses. No obstante, la Comisión Interestatal de Comercio de los Estados Unidos (la ICC por sus siglas en inglés) restringió seriamente la entrada de nuevos competidores al mercado interno. En el año de 1980 la *Ley de Transportistas* eliminó, prácticamente, las barreras que ostentaban a la entrada las regulaciones federales. De esta manera la obtención de permisos de operación era más fácil para transportistas de cualquiera de los tres países. Esta ley tampoco distinguía a transportistas por su nacionalidad. En ese momento, Canadá ya permitía el acceso a transportistas estadounidenses a suelo canadiense, México no permitía dicho tipo de beneficios a extranjeros.

El trato recíproco de los Estados Unidos y solicitantes extranjeros terminó en 1982. La ley de reforma a la regulación de camiones impuso una moratoria inicial de dos años a la expedición de permisos de operación de transportes a transportistas extranjeros. Un decreto presidencial levantó la moratoria únicamente para Canadá, como respuesta al acuerdo Brock-Gotlieb que permitía a los transportistas estadounidenses seguir ingresando al mercado canadiense. El mismo decreto presidencial también rechazó levantar dicha moratoria para México, debido a la incesante negativa por parte del gobierno mexicano de permitir la entrada a transportistas estadounidenses al mercado mexicano. El presidente de los Estados Unidos continuamente extendía dicha moratoria a los transportistas mexicanos cada dos años desde 1984 hasta 1995. El propósito era presionar a México para que eliminara las restricciones a la entrada al mercado nacional por parte de compañías estadounidenses.



No obstante, se dieron algunas excepciones para facilitar el comercio trasfronterizo. El trato preferencial en las zonas comerciales de las ciudades fronterizas ha permitido a transportistas mexicanos operar en las zonas comerciales designadas a ciertos municipios a lo largo de la frontera desde antes de 1982, siempre y cuando éstos obtuvieran un registro por parte de la oficina de seguridad de transportes automotores de los EE.UU.. Con este procedimiento, el solicitante se compromete a cumplir con las normas y reglamentos correspondientes a la seguridad de los transportes automotores. Aunque no es un requisito comprobar que el vehículo está asegurado, al transitar por las zonas comerciales es necesario portar los papeles del seguro en el vehículo. En 1999, 8,400 compañías mexicanas tenían licencia para operar dentro de las zonas comerciales.

Una segunda excepción a la moratoria es la de transportistas mexicanos que cruzan los EE.UU. para llegar a Canadá. El Congreso estadounidense no ha decretado que el departamento de transportes deba exigir licencia de operación a los camiones que transiten desde México a Canadá; dichos transportistas sólo deben cumplir con las normas de seguridad de EE.UU. y cumplir con los requisitos de seguro vehículo.

Una tercera excepción son aquellas compañías mexicanas de transportes que consiguieron un permiso de operación antes de 1982, año en el que surtía efecto la moratoria; estas compañías no se vieron afectadas, pues la moratoria no aplicaba a ellos.

La cuarta excepción se da con la ley de clausura del ICC 1995. Dicha ley eximía de la moratoria a las compañías mexicanas subsidiarias de una contraparte estadounidense (se contemplaban cerca de 160 compañías). Como quinta excepción a la moratoria es la autorización a transportistas mexicanos de prestar servicios de manejo, así como camiones; esta autorización fue permitida hasta el 1 de enero de 2000. La ley de mejoramiento a la seguridad de transportistas automotores eliminó la autorización al darse cuenta que dicho permiso podría mal utilizarse para adquirir los permisos de operación de transportistas de EE.UU. por parte de transportistas mexicanos para operar más allá de las zonas comerciales de la frontera.

El 1 de marzo de 1994, los secretarios de transporte de México y de Canadá firmaron tres acuerdos para permitir a los conductores de carga que operaran entre México y Canadá. El primero de los acuerdos, acuerdo de intercambio de carga, permite que los transportistas canadienses ingresen a México para trasladar su carga en terminales determinadas y en ciertos puntos de la frontera norte de México. El segundo acuerdo, el acuerdo de reciprocidad de licencia de conductores comerciales, permite que conductores canadienses y mexicanos operen



Trazando Líneas en Arena y Nieve

en ambos países con la licencia de su propio país. El tercero, el acuerdo de entrenamiento de transporte, permite a personal canadiense entrenar a mexicanos en las áreas de manejo de puertos marítimos y de simulación de manejo de camiones.

Según un memorando de entendimiento (MDE) entre los Estados Unidos, México y Canadá, los transportistas estadounidenses pueden realizar el arrastre de carga desde Canadá hasta 20 kilómetros dentro de suelo mexicano en un ambiente prácticamente libre de obstáculos. A pesar de este MDE, los gobiernos de EE.UU. y de México han permanecido en un impasse político acerca de permitirse mutuamente un acceso completo a sus mercados nacionales desde 1995.

Según los lineamientos del TLCAN, Estados Unidos debía permitir el acceso a transportistas mexicanos en 1995, pero la fuerte presión ejercida sobre el presidente Bill Clinton por parte de grupos religiosos, laborales, y ambientalistas, entre otros, no permitió el pleno desarrollo de dicha cláusula. El argumento fue que México debía invertir más para manejar los problemas de seguridad. Ese mismo año, el gobierno mexicano convocó a un panel de cinco miembros, según está previsto en el TLCAN, para que decidiera si Washington estaba infringiendo los términos del acuerdo. El panel, formado por dos mexicanos, dos estadounidenses y un británico como presidente, decidió unánimemente que Estados Unidos estaba en violación del Tratado de Libre Comercio y debía comenzar a tramitar las solicitudes de las compañías transportistas mexicanas. Más de 160 solicitudes quedaban pendientes en ese momento.

Se requería autorización para operar por parte de la ICC (Comisión Interestatal de Comercio) para poder ofrecer servicios de transporte entre estados o a través de fronteras en los Estados Unidos. A los ojos del TLCAN, aún permanecía la moratoria a otorgar nuevos permisos de operación a transportistas mexicanos. No obstante, Estados Unidos acordó la eliminación paso a paso de dicha moratoria para permitir a los transportistas mexicanos conseguir permisos para operar en los estados fronterizos como son California, Arizona, Nuevo México y Texas a partir del 16 de diciembre de 1995. Los permisos se extenderían para ofrecer servicios en el resto de los Estados Unidos a partir de 1 de enero de 2000. Adicionalmente los mexicanos podrían instalar representaciones o empresas en EE.UU. para ofrecer servicios de carga entre punto y punto en los Estados Unidos a partir del 17 de diciembre de 1995. La moratoria sigue en pie en cuanto a permitir que transportistas mexicanos presten servicios de carga, que no sea considerada carga internacional entre dos puntos de los Estados Unidos.



Pensamiento Profundo: La Decisión del panel del TLCAN

La decisión del panel del TLCAN obliga al departamento de transportes a considerar todas las solicitudes basándose en el mérito individual y no rechazar las peticiones de permisos a todas las compañías mexicanas. Básicamente, los Estados Unidos argumentaban que podían negar el acceso a todos los transportistas mexicanos al mercado estadounidense sin importar la capacidad o aptitud de algunas compañías, hasta que el sistema nacional de regulación a esta industria en México fuera equivalente a la de EE.UU.. Sin embargo, la ley de los Estados Unidos sí aceptaba las solicitudes de transportistas estadounidenses y canadienses individualmente y basándose en las aptitudes de las compañías, mas no las de mexicanos. Esta diferenciación arbitraria entre mexicanos por una parte y canadienses y estadounidenses por otra infringían los artículos de no discriminación incluidos en el TLCAN—artículos 1202 (trato nacional) y 1203 (trato de nación más favorecida).

Estados Unidos justifica su política argumentando que la extensión de la moratoria impuesta a México está justificada bajo el artículo 2101 (“excepciones generales”) del TLCAN que dice lo siguiente: “nada...en el capítulo 12 (intercambio transfronterizo de servicios)...se interpretará en el sentido de impedir que cualquier Parte adopte o haga efectivas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de leyes o reglamentaciones que no sean incompatibles con las disposiciones de este Tratado, aun aquéllas que se refieren a la salud y la seguridad, y a la protección del consumidor”. El panel decretó que EE.UU. debía utilizar las medidas que afectaran en menor grado al comercio para satisfacer sus necesidades de seguridad. Las varias excepciones que empleó EE.UU. a su moratoria fueron prueba de que existían medidas menos restrictivas al comercio para lograr sus metas de seguridad respecto a los transportistas mexicanos. Por lo tanto, el rechazo general no podía ser justificado bajo el artículo 2101.

El panel del TLCAN dejó en claro que Estados Unidos estaba en su derecho, bajo el TLCAN, de fijar sus propias normas de seguridad y cerciorarse que las compañías de transportes mexicanas cumplieran con ellas. Además, los Estados Unidos no están obligados a procesar las aplicaciones de transportistas mexicanos exactamente de la misma manera que se procesan las canadienses o las estadounidenses mientras que cumplan con revisarlas caso por caso, cumplan con el TLCAN y que las decisiones se tomen en buena fe y respecto a una preocupación legítima por la seguridad.

Después de la decisión del panel, el gobierno de Bush anunció que derogaría la política del gobierno de Bill Clinton en cuanto a los



Trazando Líneas en Arena y Nieve

transportistas mexicanos y empezaría a permitir el acceso para el arrastre de bienes dentro de los Estados Unidos.

Parejas Disparejas: La Economía de la Oposición

No sería razonable pensar que los mexicanos intentarían enviar camiones poco confiables a través de la frontera. ¿Por qué? Simplemente porque resultaría en grandes pérdidas si los camiones llegaran a descomponerse. Muchos de estos camiones llevan consigo bienes agrícolas, que necesitan llegar a su destino final a tiempo o se echarían a perder. Los productores mexicanos se asegurarían que sólo los mejores camiones fueran utilizados en dichos viajes. Los otros transportistas que son responsables por los productos intermedios de las cadenas “justo a tiempo” también se asegurarían de la confiabilidad de sus camiones por la misma razón—cualquier retraso causaría enormes pérdidas a las empresas.

Curiosamente, los transportistas estadounidenses no son los únicos que se oponen a la entrada de los transportistas mexicanos. Las compañías aseguradoras de EE.UU. también se oponen a permitirles el acceso. La razón es que las aseguradoras venden seguros de cobertura a los vehículos de los transportistas y daños a terceros, pero también a los bienes que se transportan. Una reducción en la cantidad de transportistas estadounidenses también significaría una reducción de mercado para las aseguradoras que los cubren, puesto que los transportistas mexicanos adquirirían seguros de compañías aseguradoras en México. Es probable que las compañías aseguradoras de EE.UU. estén preocupadas de que los transportistas mexicanos puedan ocasionar más siniestros que sus contrapartes estadounidenses. Sin embargo, al estar asegurados por compañías mexicanas, los pagos a terceros no los desembolsarían las compañías estadounidenses sino las mexicanas.

La Asociación Americana de Aseguradoras (AIA, por sus siglas en inglés) opinó que los camiones mexicanos sólo debían tener permiso de operar en los estados fronterizos hasta que se implementaran tres programas sugeridos. El primero es que se armonicen las normas de seguridad en los tres países del TLCAN. Segundo, una vigilancia para el cumplimiento adecuado de dichas normas debe implementarse. Tercero, debe desarrollarse una base de datos aceptable que registre la seguridad de los camiones mexicanos. Las propuestas de la AIA parecen más que razonables al principio; mas están diseñadas para retrasar aún más la entrada de camiones mexicanos más allá de los estados fronterizos de EE.UU.. Bajo la luz del TLCAN, no existe requisito alguno para armonizar las normas de seguridad de los tres países y lograr que los tres países llegaran a un acuerdo en ese tema sería muy difícil. Además, aún si se lograra dicho acuerdo, la corrupción en México dificultaría la vigilancia del cumplimiento de estas normas y deberían pasar muchos



años para encontrar una solución a ese tema. Finalmente, la creación de la base de datos consumiría recursos y tiempo y muy probablemente serviría como otro argumento para impedir el acceso de camiones mexicanos al mercado estadounidense.

No obstante, se ha logrado algún progreso gracias al subcomité de normas de transportes terrestres, encargado de implementar un plan de trabajo para estandarizar las operaciones de autobuses y camiones. En 1991, México ingresó a la Alianza de Seguridad de los Vehículos Comerciales junto con Estados Unidos y Canadá. Ese mismo año, México y los Estados Unidos adoptaron lineamientos iguales en cuanto a la inspección en los caminos y estándares iguales para el otorgamiento de licencias de conductores comerciales (requisitos de conocimiento, pruebas de manejo, descalificaciones y requisitos físicos para conductores).

Trapitos al Sol: Analizando el Reporte del Departamento de Transportes

En 1998, el departamento de transportes publicó un reporte que sellaba el destino de los transportistas mexicanos en los Estados Unidos. En dicho reporte, se determina que los camiones mexicanos no cumplen con las normas de seguridad estadounidenses. El departamento de transportes de EE.UU. reportó que el 44% de los camiones inspeccionados no lograban acreditar los estándares de seguridad. La industria de seguros argumentó que el gobierno de Estados Unidos tendría que invertir entre \$4 y \$7 millones de dólares anuales para incrementar el número de agentes para inspecciones de seguridad en la frontera. Se ha permitido que los camiones mexicanos ingresen veinte kilómetros a suelo estadounidense para transferir la carga a camiones de EE.UU.

Al hacer un acercamiento al reporte, se descubren muchas cosas que dan un mayor matiz al asunto. Si bien es cierto que la cifra mencionada acerca del 44% de los camiones mexicanos no aprueba las inspecciones de seguridad, cabe resaltar que el 27% de los camiones estadounidenses tampoco lo cumplen y, aunque en menor grado, el 17% de los canadienses tampoco. Al parecer, la cifra aún indica que los camiones mexicanos tienen más fallas que sus contrapartes norteamericanas, ¿cierto? Falso. Cuando se analizan los datos por separado se encuentran los siguientes porcentajes de fallas de camiones por estado: California (28%), Arizona (42%), Nuevo México (37%), Texas (50%). En el reporte también se encuentran datos más recientes como un porcentaje general de 42% de fallas por camión para 1998, en vez del 44% calculado para 1997. Es obvio con estos datos que el problema planteado por la industria aseguradora y por el departamento de transportes no es el mismo en todos los estados. Tampoco debe inferirse por esta información que



Trazando Líneas en Arena y Nieve

México envía sus mejores camiones a California y sus peores camiones a Texas.

El problema reside en el proceso de inspección. En el reporte se admite que el proceso no se basa en selección aleatoria (p.32). Más bien, si un camión se “ve en mal estado”, entonces se le inspecciona a mayor detalle. Es de notar que el factor humano afecta terriblemente la variabilidad de este proceso y que la cifra mencionada del “44% de fallas” se vuelve completamente superflua.

El Tamaño Sí Importa: La Dimensión del Problema

¿Qué tan grande es el problema? ¿Cuántos camiones cruzan la frontera hacia los Estados Unidos? En muchos reportes de prensa, se manejan cifras alrededor de 4.5 millones de camiones. Se argumentaba, por tanto, que si se permitía el acceso de camiones mexicanos a caminos estadounidenses se desembocaría un gran problema. Por ejemplo, la Organización Pública de Ciudadanos (OPC, un grupo de presión político) declaró en un artículo llamado “El choque inminente del TLCAN” que si se permitía la entrada de los camiones mexicanos a caminos de EE.UU., cuando se necesitara una simple inspección el departamento de transportes necesitaría por lo menos 32 mil inspectores adicionales. Esto ahogaría la capacidad de respuesta del sistema de inspección de fronteras del departamento de transportes. Resulta que el número actual de camiones que cruzan la frontera, por lo menos en 1999, es de 63,000. ¿De dónde salieron los 4.5 millones? Parece existir un malentendido acerca del número de cruces y el número de camiones que cruzan la frontera. Es cierto que se realizan 4.5 millones de cruces fronterizos por parte de camiones, pero es importante resaltar que son los mismos camiones los que cruzan una y otra vez la misma frontera. Parece que el “choque” no era más que la OPC ahogándose en un vaso de agua.

A Cada Quien lo Suyo: Estándares Carreteros

Es posible conducir por carreteras desde la Ciudad de México hasta Winnipeg. Desde la Ciudad de México hasta Laredo existe una autopista excelente (la autopista 85); de Laredo hasta Kansas City, la interestatal 35 (I-35); luego, hasta la frontera canadiense, la interestatal 29 (I-29), y de ahí a Winnipeg, la autopista 75. Este camino también es conocido como “la superautopista TLCAN”. Existe otra ruta parecida para viajar desde la Ciudad de México hasta Edmonton, Canadá. Parecería, entonces, que lo único que falta para poder explotar el potencial de estas rutas es el libre paso entre las fronteras, pero existen otros problemas. El primer problema se presenta debido a que a lo largo y a lo ancho de América del Norte, los límites de peso de carga que pueden arrastrar



los camiones varían enormemente. En la autopista 75 en Manitoba, Canadá existe un límite para los camiones semi-largos de 45,560 kilos y de 62,500 kilos para los trailers de doble largo. En la I-29, en los estados de Dakota del Norte y Dakota del Sur, el límite para los camiones semi-largos es de 36,287 kilos; esto ya presenta un problema y para agravarlo, en cuanto a trailers de doble largo el límite en Dakota del Norte es de 47,855 kilos y en Dakota del Sur es de 56,700 kilos. En el estado de Kansas, en la interestatal 35, el límite para camiones semi-largos y para trailers de doble largo es el mismo, 38,783 kilos. En la misma autopista, pero cruzando hacia el estado de Oklahoma, el límite aumenta a 40,824 kilos para ambos tipos de camión; el límite baja de nuevo a 36,287 kilos en el estado de Texas y vuelve a aumentar a 48,500 kilos (para camiones semi-largos) y 66,500 kilos (para trailers de doble largo) al ingresar a México (la información se obtiene de Prentice y Ojah, 2001).

Las diferencias en las especificaciones del diesel pueden ser desastrosas para los motores de los camiones; en México, por ejemplo, el diesel utilizado tiene un mayor contenido de azufre que el diesel estadounidense. Resulta algo impráctico conducir el mismo camión desde Texas hasta la Ciudad de México con este tipo de diferencias en el combustible.

Existen también diferencias legales en cuanto a lo que se exige por parte del gobierno a los transportistas en México y en los Estados Unidos. (1) EE.UU. requiere que los camiones de carga tengan frenos en los neumáticos delanteros, en México no es necesario. (2) Las leyes de EE.UU. requieren que los conductores cumplan con ciertas normas de manejo como son límites en los turnos de manejo y exámenes médicos para detectar el uso de drogas; México no lo requiere. (3) En México tampoco se exigen registros o diarios de conductores para poder controlar lo anterior.

Se presenta otro problema debido a los diferentes objetivos aduanales entre México y EE.UU.. Mientras que al gobierno mexicano le preocupa más la entrada de armas ilegales o de mercancía pirata (que no paga impuestos o no es declarada ante la hacienda pública) a Estados Unidos le preocupa más la entrada de narcóticos y estupefacientes. Además, los requisitos que exige la aduana mexicana son, por mucho, más constringentes que las estadounidenses; todo documento de importación debe coincidir *exactamente* con la carga contenida en el vehículo. Esto genera un problema.

No obstante, la falta de este tipo de regulaciones en México no significa que los transportistas mexicanos no puedan cumplir con los estándares de EE.UU., aunque aquellos que implementen los mismos estándares en su propio mercado tendrían una ventaja al momento de ser



Trazando Líneas en Arena y Nieve

inspeccionados del otro lado de la frontera. De hecho, las compañías mexicanas de transportes que han buscado obtener los permisos de operación en EE.UU. se han comprometido a enviar únicamente camiones que cumplan con los requisitos “normales” de Estados Unidos.

Asaltos Carreteros: Secuestrando la Seguridad Nacional

Con el despertar del 11 de septiembre, Estado Unidos podría argumentar que las restricciones impuestas a los transportistas mexicanos son justificables bajo las excepciones de seguridad nacional incluidas en el TLCAN. Mas, la decisión del panel del TLCAN sobre la seguridad en los caminos también puede adaptarse a la seguridad nacional-las varias excepciones hechas a la moratoria indican que existen medidas que restrinjan en menor grado al comercio que el rechazo general a las solicitudes de transportistas mexicanos. No obstante, Estados Unidos podría argumentar que no es facultad del TLCAN intervenir en la seguridad nacional y por lo tanto asegurar que no se le impute resolución alguna. Al día de hoy, las medidas de seguridad se han diseñado de manera que no afecten demasiado al comercio, pero logren maximizar la seguridad. De todos modos, el argumento de la seguridad nacional podría bien servir como un escudo tras el cual podría esconderse el verdadero propósito de resguardar a la industria nacional de la competencia extranjera.

Varios acuerdos internacionales prohíben que las industrias nacionales tomen caminos o decisiones que conlleven a proteger su propio mercado de la competencia foránea. En el caso del transporte es posible ver como algunos grupos de la industria pueden presionar al gobierno para que gobierne a su favor utilizando información selectiva y haciendo parecer que sus intereses realmente buscan el bien común. Sin embargo, la mayoría de las veces, sus objetivos son el proteger el mercado interno de la competencia internacional.

La Diminuta Muralla: Implicaciones en los Negocios

Liberar a la industria del transporte de todas las regulaciones y restricciones que actualmente la condicionan beneficiaría tanto a los transportistas como a las empresas que hacen uso de sus servicios. El actual estado de liberación del comercio y de la inversión está causando que se reduzca la competencia en la industria, lo cual significa mayores costos a los clientes y mayor variación en costos entre los tres países. Como regla general, las restricciones al comercio y a la inversión en la industria del transporte infligen más daño a las empresas canadienses y a las mexicanas que a las empresas estadounidenses. Por ejemplo, respecto a las empresas que hacen uso de los servicios de transporte, los transportistas mexicanos tienen una desventaja relativa debido a que



incurren en mayores costos de transporte; respecto a la industria misma del transporte, las restricciones de EE.UU., como las leyes de cabotaje, favorecen a los transportistas estadounidenses por encima de sus competidores canadienses y mexicanos (las leyes de cabotaje estipulan que sólo los transportistas de EE.UU. pueden transportar bienes entre dos puntos dentro de Estados Unidos).

Las medidas de seguridad aplicadas al transporte de bienes tienen un impacto sobre los costos de transporte y los costos de aplicar medidas de seguridad en la propia empresa. A manera de contrarrestar estos costos, este libro propone reformas al TLCAN para reducir los costos de transporte mediante la eliminación de restricciones al transporte aéreo y marítimo, tales como el cabotaje y restricciones a la inversión extranjera, y así permitir la consolidación de la industria. Respecto al transporte por tierra, se sugiere evitar el argumento de la seguridad como método para mantener las restricciones al transporte y retrasar la liberalización del sector y de la industria. Al permitir la competencia en el transporte en la región los costos se reducirán y al permitir la consolidación de la industria del transporte, se facilitará la tarea de implementar medidas de seguridad por parte de las empresas, pues serán menos partes involucradas en la cadena productiva. Sin embargo, existen obstáculos políticos muy grandes para adoptar estas recomendaciones, tal como se demostró con el caso de la carga del transporte terrestre.

Las barreras al comercio de bienes afectan las decisiones de los fabricantes e importadores al elegir sus fuentes de suministro. Las empresas que importan bienes en todo el mundo, por ejemplo tiendas de autoservicio como Wal-Mart, generalmente buscan el mejor producto al precio más bajo. Estas barreras podrían ocasionar que el importador, en este caso Wal-Mart, dejara pasar el mejor producto y escoger uno peor debido a los costos generados por dichas barreras. Lo mismo puede aplicarse a los fabricantes que importan suministro; el costo y la confiabilidad de las rutas de transportes resultan factores de suma importancia al realizar compras en el extranjero.

La competitividad del producto de una empresa en mercados internacionales se ve afectada por el incremento en precio que ocasionan los costos de transportar el producto a través de las fronteras. Por ejemplo, los aranceles a la importación están diseñados para proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera sobre la base del precio. Si el productor del bien exportado quisiera absorber el costo del arancel tendría que cobrar un precio menor antes del arancel y correría el riesgo de ser acusado de “dumping” (vender por debajo del precio normal). Así como los aranceles, el transporte a través de fronteras influye sobre la decisión de la empresa entre competir sobre la base de



Trazando Líneas en Arena y Nieve

precio o sobre otras características de producto tales como calidad o imagen del producto.

Las barreras al comercio también afectan la decisión de la empresa sobre si exporta sus productos o si entran al mercado extranjero mediante la inversión extranjera directa. Cuando las barreras a la entrada al mercado meta complican demasiado la exportación la empresa debe considerar invertir en instalaciones de producción dentro de país. De manera similar, los costos de transporte también juegan un papel importante al momento de formular una estrategia de entrada al mercado.

Respecto a las importaciones norteamericanas, estos factores pueden determinar si las importaciones provendrán de dentro de la región norteamericana o si provendrán de fuera y si las empresas norteamericanas y no-norteamericanas ubicarán sus instalaciones de producción dentro o fuera de la región. Ahora, respecto a las exportaciones hacia los Estados Unidos, las ventajas comparativas entre transportar por tierra, mar o aire afectarán que tan atractivos se vuelvan México y Canadá, ya que ambos tienen la posibilidad de transportar por tierra a EE.UU.

En marzo de 2005, los tres gobiernos formaron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Una parte de este programa se trata de promover más liberalización de comercio y bajar su costo. En esta área, los tres países han negociado nuevos acuerdos sobre las reglas de origen del TLCAN y dos acuerdos bilaterales sobre la notificación anterior cuando las mercancías violan las normas de seguridad de un país. Estados Unidos y Canadá han negociado acuerdos bilaterales sobre la reglamentación y administración de los oleoductos transfronterizos y la desregulación de la industria de aviación. Se han invertido en más infraestructura en las dos fronteras para disminuir demoras. Además, para disminuir demoras y aumentar la seguridad en los ferrocarriles, los Estados Unidos y México han instalado equipos de rayo gamma en la frontera. Los tres países están armonizando el intercambio electrónico de los manifiestos de cargo que se transporta por vía marítima, ferrocarril y camiones. Para mejorar la seguridad en la frontera, México y los Estados Unidos están armonizando sus mecanismos de evaluación de riesgos e intercambiando la información entre sus agencias. Al nivel trilateral, los países están desarrollando nuevas estrategias para prevenir y responder a las amenazas a la seguridad provenientes desde afuera y desde adentro de la región.

Conclusión

El intercambio de mercancías, los sistemas de transporte, las medidas aduanales y los programas de seguridad están relacionados fuertemente no solo entre sí mismos sino también, y cada día más, con la competitividad de los negocios y la prosperidad económica de la región



TLCAN. Aunque existen buenas noticias para este caso, las inversiones para mejorar los sistemas de transportes y de control aduanal generarán beneficios que excederán los costos iniciales por mucho. El programa de autorización previa, por ejemplo, ayudará a mejorar la eficiencia al igual que la seguridad, liberando recursos que podrían destinarse a prevenir verdaderas amenazas a la seguridad. La creciente integración económica de la región sirve para aumentar los beneficios de estas inversiones.

Las demoras en las fronteras de EE.UU. tras los ataques del 11 de septiembre y en los puertos de la costa occidental en otoño de 2002 demuestran lo ineficiente que resulta esta alternativa comparada al libre movimiento de bienes entre fronteras. Asimismo, el caso del camión mexicano extraviado demuestra lo potencialmente riesgosas que son las consecuencias de no coordinar las acciones entre los gobiernos del TLCAN en cuanto al traslado seguro de bienes. Así como lo establece la disputa entre México y Estados Unidos acerca del transporte terrestre, lograr un acuerdo próspero en el futuro significará superar los intereses particulares de pequeños grupos políticos que intenten tomar como rehén a la agenda política.

Referencias

Associated Press. 2002a. "Bush to Seek Court Order Opening West Coast Ports." *New York Times*, 8 de Octubre.

Associated Press. 2002b. "Honda's Ontario plant stays shut after U.S. ports lock-out." *National Post*, 15 de Octubre, FP2.

Bloomberg News. 2002. "Automakers Forecast." *The Mexico City News*, 11 de Octubre, 23.

Bradsher, Keith. 2002. "Asian Companies Relieved Over Reopening of U.S. Ports." *New York Times*, 10 de Octubre.

Brieger, Peter. 2002. "U.S. port dispute halts Honda." *National Post*, 21 de Octubre, FP4.

Davis, Donald R., David E. Weinstein, Scott C. Bradford and Kazushige Shimpo. 1997. "Using International and Japanese Regional Data to Determine When the Factor Abundance Theory of Trade Works." *American Economic Review* 87.

Greenhouse, Steven. 2002a. "With Few Port Jobs at Issue, Economic Stakes Are Vast." *New York Times*, 2 de Octubre.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

Greenhouse, Steven. 2002b. "The \$100,000 Longshoreman: A Union Wins the Global Game." *New York Times*, 6 de Octubre.

Greenhouse, Steven. 2002c. "White House Moves to Intervene as Port Talks Break Off." *New York Times*, 7 de Octubre.

Heckscher, Eli F. 1919. "Utrikeshandelns verkan på inkomstfordelningen." *Ekonomisk Tidskrift*, 21, 497-512. ("The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income.")

ICF Consulting. 2002. "Economic Effects of Transportation." Department of Transportation, Washington, D.C., Enero.

Leonard, James. 2001. "Impact of the September 11, 2001 terrorist attacks on North American Trade Flows." *Manufacturers Alliance e-alert*, Arlington, VA.

Murphy, Dean E. 2002. "Dispute Lingers as Longshoremen Return to Work." *New York Times*, 10 de Octubre.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2002. "The impact of the Terrorist Attacks of September 11 on International Trading and Transport Activities." Unclassified document, TD/TC/WP(2002)9/final, Paris, France.

Ohlin, Bertil. 1928. "The Reparations Problem." *Index* (Svenska Handelsbanken, Stockholm), No. 28 (Abril), 2-23.

Prentice, Barry E., and Ojah, Mark. 2001. "NAFTA in the Next Ten Years: Issues and Challenges in Transportation." Paper presented at the NAFTA in the New Millennium Symposium, University of Alberta, Mayo 24-25.

Sanger, David E. and Steven Greenhouse. 2002. "Bush Invokes Taft-Hartley Act to Open West Coast Ports." *New York Times*, 9 de Octubre.
Walkenhorst, Peter and Nora Dihel. 2002. "Trade Impacts of the Terrorist Attacks of 11 September 2001: A Quantitative Assessment." Paper presented at the Workshop on "The Economic Consequences of Global Terrorism, 14-15 June, DIW, Berlin, Germany.

Wides, Laura. 2002. "U.S. labor pains are Mexican ports' gain." *Associated Press*, 7 de Octubre.

World Customs Organization. 2002. *Resolution of the Customs Co-operation Council on Security and Facilitation of the International Trade Supply Chain*. Junio.